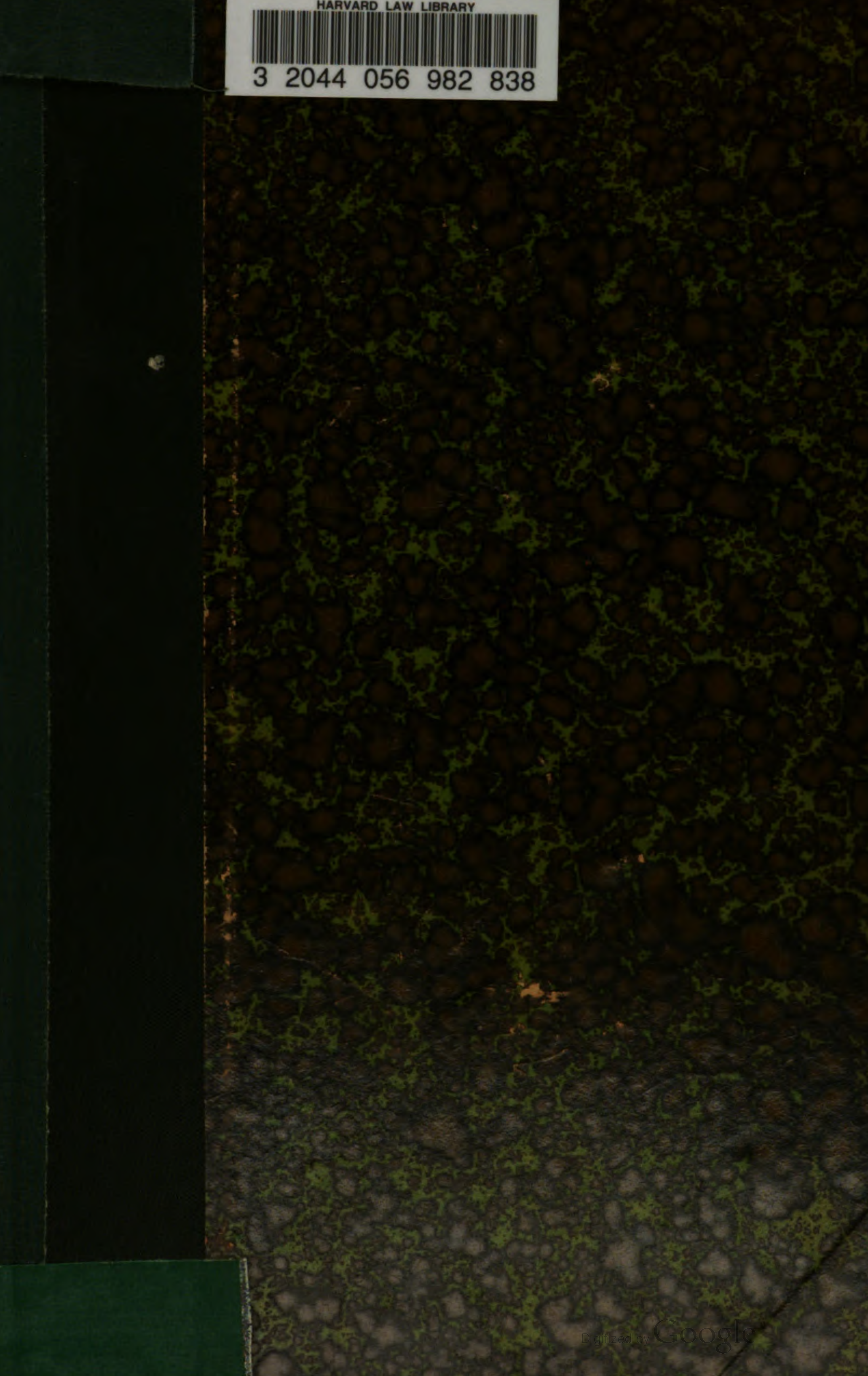

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 056 982 838


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV·ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS




Digitized by Google

Bolgrun

# DU DROIT DE POLICE

DES

# CONSEILS COMMUNAUX.

DÉPOSÉ.

Imp. C. Annoot-Braeckman.

DU

# DROIT DE POLICE

DES

# CONSEILS COMMUNAUX,

PAR

ALFRED SERESIA,

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE GAND.

GAND,

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE AD. HOSTE,

RUE DES CHAMPS, 45.

1879.



# INTRODUCTION.

---

Le droit de police des corps municipaux qui correspondent à nos conseils communaux, a été fondé et organisé par des décrets des 14 déc. 1789 (art. 50), 16-24 août 1790 (tit. XI, art. 3-5) et 19-22 juillet 1791 (tit. I, art. 46). Ces décrets ont été modifiés par quelques lois spéciales. L'objet de cette introduction, c'est l'examen sommaire de ces diverses dispositions.

La Commune remplit, d'après le décret du 14 déc. 1789, deux ordres de fonctions. Les unes sont propres à l'administration générale, qui peut les déléguer aux corps municipaux pour les exercer sous l'*autorité* de corps administratifs supérieurs. Les autres sont propres au pouvoir municipal : il les exerce en vertu d'une investiture directe de la loi, et sous la *surveillance* seulement de l'autorité supérieure. Les fonctions relatives à la police municipale appartiennent à cette seconde catégorie. Aussi le décret des 19-22 juillet

1791 ne soumet-il les ordonnances de police municipale à aucune approbation de l'autorité supérieure ; il se borne à réserver à celle-ci un droit de contrôle et de réformation.

Il y a deux manières pour un corps délibérant d'exercer le droit de police. Il peut agir soit comme tribunal de police, soit comme pouvoir réglementaire. Une disposition du décret de 1790[1] érigeait les corps municipaux en tribunaux ; mais cette disposition n'a pas été publiée en Belgique, et ces corps n'ont plus, depuis la conquête française, participé à la juridiction répressive.

Le droit d'agir, en matière de police, par voie réglementaire, résultait déjà, pour les municipalités, du décret de 1790 : il a été nettement affirmé par le décret de 1791.

Les règlements de police ne sont efficaces que lorsqu'ils sont sanctionnés par des peines. Mais le législateur ne saurait abandonner aux municipalités le soin de déterminer librement ces peines. Aussi le décret de 1790 fixe-t-il le maximum de celles qu'elles peuvent prononcer.

Le droit de police consiste, aux termes du décret de 1789, dans : « Le soin de faire jouir les habitants

---

(1) Tit. XI, art. 1, *verbis* : « et connaîtront du contentieux auquel cette exécution pourra donner lieu. »

des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. »

Partant de ce principe, le décret de 1790 ramène les diverses attributions de police des municipalités à six objets :

La sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques ;

La tranquillité publique ;

Le bon ordre dans les lieux publics ;

La fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

Les mesures à prendre pour prévenir ou faire cesser les accidents ou fléaux calamiteux ;

Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être causés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Les décrets de 1789 et de 1790 constituent encore aujourd'hui le fondement du droit de police des communes. Sous quels rapports ont-ils été modifiés par la législation postérieure ? [1].

La loi de 1789 rangeait les attributions de la police communale parmi les fonctions propres au pouvoir municipal. Il ne suivait pas de là qu'elles fussent

(1) Quant au droit de police de nos anciennes communes flamandes, voir la note historique à la page 416.

garanties aux communes par la Constitution, et qu'il ne fût permis qu'au législateur constituant de les modifier. En est-il autrement aujourd'hui que les articles 31 et 108 de la Constitution attribuent aux conseils communaux tout ce qui est d'intérêt exclusivement communal?

La doctrine de la cour de cassation, qui a admis l'affirmative, paraît trop absolue. L'intérêt général est, en matière de police, si étroitement lié à l'intérêt local qu'il est presque toujours impossible de les séparer. Si le législateur enlevait aux communes la gestion de leurs biens ou revenus, il violerait manifestement les articles précités de la Constitution. Mais qui oserait en dire autant si, comme il l'a fait en mainte circonstance, il interdisait, sous une sanction pénale, certains actes pouvant compromettre la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques, causer des incendies, troubler la tranquillité publique? Les lois qui ont confié à la commune le pouvoir de réglementer tel ou tel objet de police n'ont donc rien de constitutionnellement irrévocable; elle sont été dictées par des motifs de convenance, que de nouveaux besoins, ou une vue plus nette des besoins existants peuvent faire disparaître.

Mais, on l'a vu, quand un objet de police a été confié par la loi à la vigilance des communes, elles le réglementent en vertu d'un droit qui leur est *propre*, qui n'appartient qu'à elles.

Il en est autrement lorsqu'une disposition a investi une autre autorité, concurremment avec elles, du

droit de réglementer certaines matières. Ce concours existait déjà, aux termes de la loi des 16-24 août 1790 (tit. XI, art. 3, nº 5), entre la province et la commune, pour ce qui regardait les épidémies et les épizooties. Des lois postérieures ont établi un concours du même genre, entre le roi et la commune, notamment pour la réglementation du commerce et de l'industrie (Loi du 21 mai 1819, art. 2), et pour la police de la grande voirie (Loi du 29 floréal an X); et, entre la commune et la province, pour la police des chemins vicinaux (Loi du 10 avril 1841). C'est en vue de ces cas et d'autres semblables, que l'article 78 de la loi communale de 1836 statue que les ordonnances de police communale ne peuvent être contraires aux règlements d'administration générale et provinciale.

Les lois qui établissent le concours dont on vient de parler, assignent ordinairement à la police provinciale ou générale un autre but qu'à la police communale. Ainsi, en matière de voirie, la police du roi ou de la province s'exerce dans l'intérêt de la conservation et de l'amélioration des routes et chemins, tandis que la police communale tend à garantir la sûreté et la commodité du passage.

De ce que, comme le montre la loi de 1789, les conseils communaux ne sont pas, dans l'exercice de leur droit de police, soumis à l'*autorité* de l'administration supérieure, il suit que leurs ordonnances de police ne doivent point être approuvées par cette administration. Cette règle a été virtuellement confirmée par l'article 78 de la loi communale. Mais il y a été dérogé

par l'article 2 de la loi du 21 mai 1819, sur les patentes, et par l'article 7 de la loi du 9 juillet 1875, sur les tramways. Il résulte de ces dispositions que les ordonnances de police communale prohibant directement ou indirectement l'exercice d'un commerce ou d'une industrie, ou réglant l'exploitation des tramways, doivent être approuvées par le roi.

L'exercice du droit de police des conseils communaux est, d'après la loi de 1789, soumis à la *surveillance* de l'administration supérieure. La loi des 19-22 juillet 1791 avait déjà en conséquence reconnu à l'autorité provinciale le droit de réformer les ordonnances de police de la commune. Mais, dans le système de la loi communale (art. 86 et 87), cette autorité n'a ici qu'un droit de suspension : le droit d'annulation est réservé au roi.

La suspension et l'annulation ont lieu pour des motifs d'ordre public, lorsque le conseil est sorti de ses attributions ou a statué contrairement aux lois ou à l'intérêt général; elles diffèrent de la réformation qui intervient parfois au profit d'un intérêt privé. C'est ainsi que les ordonnances qui taxent le prix de la viande, qui fixent l'époque à laquelle les pigeons doivent être renfermés, ou qui déterminent l'époque des vendanges, peuvent être réformées par la députation permanente sur la réclamation des intéressés (Lois des 4 août 1789, des 12-20 août 1790, des 19-22 juillet 1791, des 28 septembre-6 octobre 1791).

Les dispositions qui investissent les corps publics de certaines attributions, sont de stricte interprétation. On ne peut étendre les lois qui fixent les attributions de police de la commune, au delà des cas qu'elles prévoient. Ce principe, qui résulte de la loi de 1789, a été confirmé par la loi communale. L'article 78 de cette dernière loi charge les communes de faire des ordonnances de police *communale,* ce qui comprend seulement les objets que la loi a confiés à la vigilance des communes.

Les ordonnances de police communale n'ont jamais pu être contraires aux lois. Ce principe est inscrit en termes exprès dans l'article 78 de la loi communale. L'application en donne lieu parfois à des questions délicates, surtout lorsqu'il s'agit de rechercher si ces ordonnances ne méconnaissent pas tel ou tel droit garanti aux citoyens. Notre cour de cassation distingue avec soin les mesures qui restreignent simplement ces droits, de celles qui les atteignent dans leurs éléments essentiels. Une loi du 21 janvier 1852, interprétative de l'article 78 de la loi communale, a consacré cette distinction en décidant que l'ordonnance de police communale, par laquelle il est enjoint aux propriétaires riverains des rues où se trouvent des aqueducs, de supprimer les puits ou fosses d'absorption, n'est pas contraire à l'article 11 de la Constitution, relatif au droit de propriété.

Les libertés les plus importantes des Belges, la liberté des cultes, des opinions, de la presse, etc., sont

inscrites dans la Constitution. Quelle influence les dispositions qui les garantissent ont-elles exercé sur le droit de police des communes ?

La cour de cassation a jugé qu'elles n'ont pas eu pour effet de restreindre ce droit. En effet, s'il est interdit à la commune de supprimer directement ou indirectement les libertés constitutionnelles des particuliers, il doit lui être permis d'en réglementer l'usage par mesure d'ordre. Réglementer n'est pas supprimer.

Mais l'existence de ces libertés serait compromise s'il était permis d'en subordonner l'usage à une autorisation préalable : une liberté dont on ne peut user qu'avec l'autorisation du pouvoir, n'est pas une liberté, mais une faveur du pouvoir. Aussi la Constitution défend-elle de soumettre les droits des Belges à des mesures préventives, en d'autres termes, à des mesures tendant à les faire dépendre du bon vouloir de l'administration. Mais l'article 19 § 2 déroge à cette règle en ce qui concerne les rassemblements en plein air : ceux-ci, quelle qu'en soit la cause, restent entièrement soumis aux lois de police, et peuvent être interdits conditionnellement ou d'une façon absolue.

Le maximum des peines par lesquelles les conseils communaux peuvent sanctionner leurs règlements de police, a été successivement fixé par la loi des 16-24 août 1790, par celle du 6 mars 1818, et par l'article 78 de la loi communale combiné, d'abord avec le Code pénal de 1810, ensuite avec le Code pénal de 1867.

La première de ces lois fixait le maximum de la peine

d'emprisonnement à huit jours, dans les villes, à trois jours, dans les campagnes; mais, d'après le texte officiel publié en Belgique, ce maximum n'était que de trois jours dans toutes les communes. Sous le régime de la loi de 1818, les peines variaient selon l'importance des communes. Le maximum de l'emprisonnement était de trois jours dans les communes les plus populeuses, d'un jour dans les autres; le maximum de l'amende était tantôt de 50 florins, tantôt de 25 ou de 12 florins.

La loi communale est revenue à l'uniformité des peines. Elle permet aux conseils communaux de comminer des peines de simple police : le maximum de celles-ci était, sous l'empire du Code pénal de 1810, de cinq jours d'emprisonnement et quinze francs d'amende : le Code pénal de 1868 a porté ce maximum à sept jours et vingt-cinq francs.

Les communes ne peuvent sanctionner leurs règlements par des peines, que lorsque la loi n'en a pas fixé (art. 78 de la loi comm.). Déjà le décret des 19-22 juillet 1791 avait prononcé des pénalités contre l'infraction à certaines ordonnances; le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV, le Code pénal de 1810 et celui de 1867 ont suivi cet exemple. Les peines comminées par la loi excèdent parfois le taux de celles de simple police. (Voir notamment l'art. 315 § 3 du Code pénal de 1867.)

Des lois spéciales ont conféré aux communes le droit de réglementer certains objets dans l'intérêt des campagnes : elles concernent le temps pendant lequel les

pigeons devront être renfermés, le ban des vendanges, le glanage, le râtelage et le grappillage. (Loi du 4 août 1789; loi du 28 sept.-6 oct. 1791, tit. I, section V, art. 2, et tit. II, art. 21).

Mais, sauf ces dispositions, le droit de police des communes a, quant aux objets auxquels il s'applique, la même étendue dans toutes les communes ; les décrets des 14 déc. 1789, 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791 ne distinguent point entre les villes et les campagnes.

Le Code rural des 28 sept.-6 oct. 1791 a-t-il modifié ce principe? A-t-il conféré aux municipalités des communes rurales, indépendamment de leur droit de police ordinaire, un droit de police spécial ayant pour objet la conservation des fruits des campagnes ?

La cour de cassation a jugé l'affirmative en se fondant sur l'article 9, tit. II, de ce code, qui charge les officiers municipaux de veiller à la tranquillité, la salubrité, la sûreté des campagnes. Mais on ne saurait conclure de cette disposition que le législateur de 1791 ait voulu briser l'unité d'organisation du pouvoir communal en matière de police. Il ne s'agit point, dans cet article, d'un droit de réglementation, mais d'un droit de surveillance et d'exécution, d'une sorte de police judiciaire. Ce qui le prouve, c'est toute l'économie du titre II du Code rural, c'est le texte même de l'article 9, et spécialement les mots *officiers municipaux* dont il se sert; car si l'exécution des lois ou règlements de police appartient aux *officiers municipaux*, le droit de faire de pareils règlements était,

aux termes des lois de 1789, 1790 et 1791, l'apanage des *corps municipaux*.

Quelques dispositions ont, depuis le décret des 16-24 août 1790, précisé, étendu ou restreint le cercle des attributions de police des corps municipaux. Il convient de les mentionner dans l'ordre des matières de ce décret.

Le décret de 1790 confie à la vigilance des corps municipaux tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places, et voies publiques. Il ne s'agissait ici que des voies publiques proprement dites, c'est-à-dire de celles qui appartiennent au domaine public. Mais quelle était l'étendue du droit de police de la commune en ce qui concernait les ruelles et passages établis sur des propriétés particulières et aboutissant aux voies publiques?

Elle pouvait sans doute empêcher que les uns ne devinssent une cause d'insalubrité pour les autres; elle pouvait par exemple, lors de l'ouverture de ces passages, déterminer la largeur qu'ils devaient avoir. Mais elle n'avait pas le droit de les assimiler aux voies publiques.

Cette législation présentait une lacune et entraînait de graves dangers; car, dans les localités importantes, ces chemins privés étant en fait affectés à la circulation publique, il était regrettable que les communes ne fussent pas autorisées à les soumettre aux règlements destinés à assurer la commodité du passage dans les voies publiques. D'autre part, les

communes, ou craignant de blesser gravement des intérêts privés, ou peu soucieuses de la salubrité publique, négligeaient de faire des règlements sur la largeur et le plan des ruelles et passages dont il s'agit. De là, en maint endroit, des ruelles établies dans des conditions déplorables.

La loi du 1er février 1844 a modifié cette situation. D'abord, elle a assujetti ces ruelles et passages à la police de la voirie urbaine, lorsqu'ils sont situés dans les villes ou dans les portions agglomérées des communes rurales de deux mille habitants au moins. Ensuite, elle veut que ces voies de communication, dans les mêmes localités, ne soient ouvertes qu'en vertu d'une autorisation et conformément à un plan adopté. Enfin, pour obtenir ici une action prompte et énergique, elle investit l'administration communale, c'est-à-dire le collége échevinal, du droit d'accorder ou de refuser cette autorisation et d'en fixer les conditions, sauf le recours de l'intéressé à la députation permanente et, s'il y a lieu, au roi.

Lorsque la loi des 16-24 août 1790 charge les communes de réprimer les délits contre la tranquillité publique, ce qui implique le droit de faire des règlements pour empêcher que celle-ci ne soit troublée, elle ne les autorise pas par là à surveiller le mouvement de la population. Cette surveillance, soit qu'elle ait lieu en vue d'un recensement, soit qu'elle tende à faciliter la recherche et la poursuite des malfaiteurs, se rattache intimement à un intérêt général auquel il appartient au législateur de pourvoir. Aussi la loi des

19-22 juillet 1791 réglait-elle cette matière, à l'exclusion des communes.

Toutefois, un arrêté royal du 30 juin 1846 chargea illégalement les communes de faire les règlements de police nécessaires pour la bonne tenue des registres de population. En 1854, un arrêt de la cour de cassation déclara illégal un règlement porté en exécution de cet arrêté, et, à la suite de cet arrêt, une loi du 2 juin 1856, après avoir statué que dans chaque commune il y aurait des registres de population, ajouta (art. 4) que : « Le changement de résidence du Belge, l'établissement ou le changement de résidence de l'étranger en Belgique, sont constatés par une déclaration faite dans la forme et les délais prescrits par le gouvernement, et conformément aux règlements communaux de police portés en exécution de l'article 78 de la loi communale. » Les contraventions à ces règlements sont, aux termes de l'article 6 de la loi, punis d'une amende qui ne peut excéder vingt-cinq francs. Du reste, la nouvelle attribution que la loi du 2 juin 1856 a conférée aux communes est sans importance; car cette loi même et l'arrêté royal organique du 31 octobre 1866 ont prévu si minutieusement tout ce qui concerne les registres de population, qu'il ne reste guère rien à réglementer.

Les aubergistes, hôteliers et loueurs de maisons ou d'appartements sont tenus d'inscrire sur un registre les noms, qualité, date d'entrée et de sortie de toute personne qui aura couché dans leurs maisons. Cette formalité tend également à faciliter la recherche et la

poursuite des malfaiteurs. La loi des 19-22 juillet 1791 qui s'en est d'abord occupée, ne conférait ici aucun droit de réglementation aux communes. Mais le Code pénal de 1810 (art. 475, n° 2) et celui de 1867 (art. 555) leur ont permis de fixer les époques auxquelles ces registres devront être représentés.

Le droit de veiller à la tranquillité publique implique celui de faire des règlements sur la sonnerie des cloches. Cependant, aux termes de l'article 48 de la loi du 18 germinal an X : « L'évêque se concertera avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches. On ne pourra les sonner, pour toute autre cause, sans la permission de la police locale. » Il ne s'agit ici que des cloches des paroisses et succursales du culte catholique. Hors les cas prévus par la loi du 18 germinal an X, on est resté ici sous l'empire de la loi des 16-24 août 1790.

La loi de 1790 a confié aux communes la police des lieux publics, parmi lesquels on compte les foires, les marchés, les cimetières, les théâtres, les maisons de débauche et les cabarets.

Cette loi chargeait bien la commune de maintenir l'ordre dans les foires et marchés, mais elle ne les autorisait pas à créer ces établissements, ou à les supprimer. La loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790, réservait ce droit au chef de l'Etat. Ce système fut modifié par la loi provinciale (art. 82 et 86, n° 5), qui donna compétence en cette matière au conseil pro-

vincial, en ajoutant que les délibérations concernant l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés devaient être soumises à l'approbation du roi.

Ces dispositions avaient pour but de protéger contre les effets de la concurrence, les communes en possession de foires et marchés et, peut-être aussi, de réserver à l'autorité un droit de contrôle sur ces débouchés. Une loi du 27 mai 1870, inspirée par les principes du libre échange, a supprimé ici l'intervention de la province et du roi; de sorte que les communes règlent souverainement aujourd'hui l'établissement, la suppression, les changements des foires et marchés.

Le décret du 23 prairial an XII sur les lieux de sépulture a, sous plusieurs rapports, modifié le droit de police des communes.

D'abord ce décret permet aux particuliers d'établir des lieux de sépulture, et bien que ce ne soient pas là des lieux publics, il les soumet virtuellement au droit de police de la commune, au point de vue de la salubrité des voies publiques voisines et du maintien du bon ordre.

En second lieu, il suit du même décret qu'à l'égard de tous les lieux de sépulture, publics ou privés, la commune a non-seulement le droit d'y maintenir le bon ordre, mais encore celui d'y veiller au respect dû à la mémoire des morts.

En troisième lieu, depuis ce décret, chaque municipalité exerce son droit de police sur ses cimetières, lors même qu'elle a été obligée de les établir hors de

son enceinte, sur le territoire d'une commune voisine, bien que, d'après la loi de 1790, le droit de police des communes ne semblât point pouvoir s'étendre hors de leur territoire.

Le décret du 23 prairial an XII obligeait en outre les communes où l'on professait plusieurs cultes, à avoir pour chaque culte un lieu d'inhumation particulier, ou, du moins, un compartiment spécial dans le cimetière commun. Cette disposition avait pour but, non pas de conférer un droit aux diverses religions, à leurs ministres ou à leurs fidèles, mais de protéger l'ordre dans les cimetières, contre les troubles que les dissidences religieuses auraient pu faire naître. Même réduite à cet objet, elle eût néanmoins été inadmissible sous la législation de 1789 à 1791 qui consacrait la liberté des cultes. Elle ne saurait pas non plus être considérée comme obligatoire sous l'empire de notre Constitution qui garantit également cette liberté.

Les maisons de débauche étant des lieux publics, les communes jouissaient, d'après le décret des 16-24 août 1790, du droit de prendre les mesures nécessaires pour y maintenir le bon ordre. Mais elles ne devaient pas se préoccuper en cette matière d'autres intérêts. La loi communale (art. 96) a étendu leurs attributions, en leur permettant de faire ici des règlements dans l'intérêt de la santé et de la moralité publiques. De plus, par une seconde dérogation à la loi de 1790, elle étend leur droit de police aux personnes notoirement livrées à la débauche.

Le droit de police des communes relativement aux

théâtres a subi, depuis 1790, de nombreuses vicissitudes.

Jusqu'à la Révolution de 1830, les officiers municipaux, qui correspondent à nos colléges des bourgmestres et échevins, eurent le droit d'interdire les représentations théâtrales. Un arrêté du gouvernement provisoire du 21 octobre 1830 rétablit la liberté des théâtres : « attendu que la manifestation publique et libre de la pensée est un droit déjà reconnu, et qu'il y a lieu de faire disparaître, au théâtre comme ailleurs, les entraves par lesquelles le pouvoir en a gêné l'exercice. » La Constitution ne reproduisit pas cette disposition ; mais, en proclamant la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sans distinguer entre les divers modes de manifestation, elle a virtuellement maintenu les principes de l'arrêté de 1830. Toutefois, par dérogation à ces principes, l'article 97 de la loi communale charge le conseil de veiller à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public, et autorise ainsi ce corps à censurer les pièces de théâtre. Cette censure ne peut avoir lieu que dans l'intérêt de l'ordre public, c'est-à-dire des règles qui assurent le fonctionnement régulier des institutions, des lois, des pouvoirs publics : elle ne peut être exercée dans l'intérêt des bonnes mœurs.

Le droit de police des communes en matière de denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, a aussi été modifié par plusieurs dispositions.

Ce droit, tel qu'il est fixé par le décret de 1791, n'impliquait pas le pouvoir de taxer une denrée quel-

conque; la taxe est incompatible avec la liberté du commerce. Cependant la loi des 19-22 juillet 1791 (tit. I, art. 30), sans doute pour ne pas rompre subitement avec d'anciennes traditions, laissa aux communes le droit de taxer le pain et la viande de boucherie. Cette disposition dont l'utilité parut contestable au législateur de 1791, devait être revisée à bref délai [1]. Mais, loin de faire cette révision dans le sens de la liberté du commerce, un arrêté-loi du 25 janvier 1826 a rendu la taxe du pain obligatoire, et contraint en outre les communes à fixer le poids du pain.

Cet arrêté est tombé en désuétude.

Il résulte de la combinaison de diverses dispositions postérieures au décret des 16-24 août 1790, que le mesurage, le pesage et le jaugeage publics ne peuvent être faits, dans l'enceinte des marchés, halles et ports, que par des employés nommés par la commune (Arr. du 7 brum. an IX; loi du 29 floréal an X; art. 77, nº 5, et 84 de la loi comm.). Mais les particuliers ne sont tenus de recourir à ces employés qu'en cas de contestation.

Une loi du 1er octobre 1855 a d'ailleurs considérablement restreint le droit de contrôle des communes en matière de poids et mesures : elle distrait de leurs attributions la vérification des poids, des mesures et des instruments de pesage, et celle de l'opération

(1) Arg. du mot *provisoirement*.

même du pesage et du mesurage. Il ne leur reste aujourd'hui que le droit de contrôler, dans les lieux publics, le poids ou la mesure des denrées qui se débitent à la pièce, au paquet, à la bouteille etc., comme correspondant à un poids ou une mesure déterminés. L'arrêté royal du 6 oct. 1855 qui charge les bourgmestres d'exercer cette attribution, restreint illégalement les pouvoirs que la loi du 1er oct. 1855 a laissés aux communes.

Les mesures prises par les communes en vertu de la loi des 16-24 août 1790, pour contrôler la salubrité des comestibles exposés en vente publique, leur servent fréquemment de prétexte pour établir des taxes onéreuses au consommateur. Ces mesures entravent d'ailleurs le plus souvent la libre circulation des marchandises. Cette réflexion a frappé le législateur en ce qui concerne le commerce du poisson et, dans une loi du 27 mai 1870, on lit une disposition qui interdit d'entraver le commerce de cette denrée, soit en imposant une expertise préalable à la mise en vente, soit en rendant l'usage de la minque obligatoire, soit en défendant la vente à domicile, ou le colportage, soit par toute autre mesure restrictive. Ce commerce jouit donc aujourd'hui d'une liberté absolue.

Les communes sont chargées par la loi des 16-24 août 1790, de prévenir ou de faire cesser les accidents et fléaux calamiteux.

Parmi ces accidents, il faut ranger ceux auxquels peut donner lieu l'exploitation des mines et minières.

Des lois spéciales (Loi du 29 juillet 1791, art. 1; Loi du 21 avril 1810, art. 47-50) ont conféré la réglementation de cette matière au roi et à ses agents.

Les fléaux calamiteux comprennent principalement les épidémies et les épizooties. Déjà sous l'empire du décret des 16-24 août 1790, le droit de police des communes concourait ici avec celui de la province. Plus tard, on a confié au roi et à ses agents le soin de prendre des mesures contre l'invasion et l'extension des maladies pestilentielles. (Décret du 18 juillet 1831). D'autre part, diverses lois, en vue de prévenir ou d'arrêter les épizooties, ont édicté certaines dispositions dont l'exécution appartient encore au roi ou à d'autres agents du pouvoir exécutif. (Arrêté du 27 messidor an V.; art. 319, 320, 321 du Code pénal). Enfin, une loi du 7 février 1866 attribue au roi, en matière de typhus contagieux épizootique, un droit d'action qui est absolu.

Il faut rappeler ici une disposition très-importante de la loi du 21 mai 1819 sur les patentes. Cette disposition (art. 2) déroge au principe de la liberté de l'industrie, auquel les corps municipaux ne pouvaient porter aucune atteinte sous l'empire des décrets des 16-24 août 1790 et 2-17 mars 1791. Elle leur permet d'interdire absolument ou conditionnellement l'exercice de certains commerces, industries, métiers ou débits. Cette interdiction peut être réclamée par les intérêts confiés à la vigilance et à l'autorité des communes ; elle peut notamment être nécessaire pour prévenir les accidents ou fléaux calamiteux. Mais les

règlements de police communale faits sur cet objet ne deviennent obligatoires que lorsqu'ils ont été approuvés par le roi.

La loi du 21 mai 1819 n'a du reste rien de commun avec l'opération du transport des corps. Tout ce qui concerne ce transport, est, pour des motifs de salubrité et de décence, réglé par les communes, soit seules, soit de concert avec les fabriques d'église (art. 21 du décret du 23 prairial an XII, et art. 9 et 19 du décret du 18 mai 1806). Une loi du 31 décembre 1854, conforme à un arrêt de la cour de cassation, a interprété ces dispositions en ce sens.

La loi des 16-24 août 1790 confiait enfin aux communes le soin d'obvier et de remédier aux événements fâcheux qui peuvent être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté. L'article 95 de la loi communale a investi le collége échevinal de cette attribution, qui réclame des actes d'exécution plutôt que des mesures réglementaires.

---

## PLAN DU TRAITÉ.

Le premier chapitre de ce traité contient quelques *Considérations générales* sur le droit de police des conseils communaux, et l'explication des art. 78 et 102 de la loi communale.

Les six chapitres suivants correspondent aux six numéros de l'article 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. Ils traitent successivement :

CHAP. II. — Des ordonnances de police communale concernant la sécurité et la commodité du passage dans les voies publiques.

CHAP. III. — Des ordonnances de police communale tendant à assurer la tranquillité publique.

CHAP. IV. — Des règlements de police ayant pour objet le maintien du bon ordre dans les lieux publics.

CHAP. V. — Des règlements relatifs à la fidélité du débit de certaines denrées et à la salubrité des comestibles exposés en vente publique.

CHAP. VI. — Des règlements relatifs aux accidents et fléaux calamiteux.

CHAP. VII. — Des règlements relatifs aux animaux malfaisants ou féroces.

Dans le chapitre VIII, il est parlé *De la police rurale*, et dans le chap. IX : *De la police des locaux où siégent les conseils communaux et du pouvoir disciplinaire du conseil.*

Une note historique, sur le droit de police de nos anciennes communes flamandes, termine le volume.

## SOURCES.

Les principales sources auxquelles j'ai puisé, sont :

Les arrêts de la cour de cassation de Belgique ;

Les arrêtés royaux annulant des règlements de police communale ; ils sont tantôt résumés, tantôt rappelés *in extenso* au *Moniteur*, dans la *Pasinomie* et dans la *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique ;*

La *Belgique judiciaire* et la *Pasicrisie ;*

Le *Répertoire de jurisprudence* de DALLOZ, v° *Commune ;*

Le *Répertoire de l'administration* de M. TIELEMANS ;

L'*Essai sur le droit communal de la Belgique*, par M. A. GIRON, aujourd'hui conseiller à la cour d'appel de Bruxelles ;

Le rapport de la section centrale, sur la loi communale du 30 mars 1836 (*Moniteur belge*) ;

Le *Commentaire de la loi communale*, par M. WYVEKENS ;

Le traité *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, par HENRION DE PANSEY ;

Le *Répertoire de jurisprudence* et les *Questions de droit* de MERLIN ;

Les arrêts de la cour de cassation et les décisions du conseil d'Etat de France ;

Le *Traité des contraventions* de M. CRAHAY ;

Le *Commentaire du Code pénal Belge*, par M. NYPELS ;

La *Théorie du Code pénal* (de 1810) par MM. CHAUVEAU et F. HÉLIE.

Le *Recueil alphabétique des règlements de la ville, de Gand*, par P. F. LACQUET (1).

---

(1) Je manquerais à un devoir de reconnaissance si je ne remerciais ici M. Ad. Du Bois, bâtonnier de l'ordre des avocats à Gand, qui a bien voulu, avec la plus grande bienveillance, mettre sa grande science à ma disposition et me signaler, sur les épreuves de l'ouvrage, certaines lacunes.

DU

# DROIT DE POLICE

DES

# CONSEILS COMMUNAUX.

---

## CHAPITRE PREMIER.

### PRINCIPES GÉNÉRAUX.

---

**SOMMAIRE.**

**1.** — Dispositions de la législation révolutionnaire relatives au droit de police des communes.

**2-3.** — Ce droit a-t-il plus ou moins d'étendue selon qu'il s'agit de villes ou de campagnes ?

**4.** — Régime hollandais.

**5.** — Article 78 de la loi communale.

**6.** — Distinction entre les ordonnances de police et les règlements d'administration intérieure.

**7.** — Les attributions des conseils communaux en cette matière leur sont-elles garanties par la Constitution ?

**8-10.** — Le roi et les conseils provinciaux peuvent-ils réglementer les objets de police confiés à la vigilance des conseils communaux ?

**11.** — Comparaison de l'article 78 de la loi communale et des articles 85 et 86-5° de la loi provinciale.

**12.** — Le pouvoir réglementaire des communes disparaît-il quant aux matières qui ont été réglées par la loi ?

**13-15.** — Limitations du droit de police des communes. Injonctions individuelles. Priviléges. Dispenses.

**16-17.** — Les ordonnances de police communale sont soumises à tous les principes qui régissent les dispositions ayant un caractère pénal. — Rétroactivité.

**1.** — L'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 range parmi les fonctions propres au pouvoir municipal le soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Ce n'est là que l'énonciation indéfinie d'un principe que le législateur a organisé par d'autres dispositions (1).

Ces dispositions organiques se rencontrent principalement dans le décret des 16-24 août 1790 qui attribue aux corps municipaux le droit de faire des règlements de police sur certains objets indiqués au titre XI, art. 3 et 4.

L'article 46, tit. I, de la loi des 19-22 juillet 1791 est ainsi conçu : « Aucun tribunal de police municipale, ni aucun corps municipal ne pourra faire de règlements. Le corps municipal néanmoins pourra sous le nom et l'intitulé de *délibérations* et sauf la réformation, s'il y a lieu, par l'administration du département sur l'avis de celle du district, faire des arrêtés sur les objets qui suivent :

« 1° Lorsqu'il s'agira d'ordonner des précautions locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité par les art. 3 et 4 du titre XI du décret sur l'organisation judiciaire ;

« 2° De publier de nouveau les lois et règlements de police ou de rappeler les citoyens à leur observation. »

Il suit de cet article, et à ce point de vue il est encore

---

(1) Cass. 26 janvier 1857 (*Pasicrisie*, 1857-I-74). Rapp. M. Khnopff.

obligatoire, que les corps municipaux ne peuvent réglementer que les objets de police prévus par le décret de 1790.

**2.** — Les dispositions que nous venons de rappeler s'appliquent-elles aux campagnes ?

Henrion de Pansey (1) a soutenu la négative. « Si la loi du 14 décembre 1789, dit-il, confie à l'autorité des officiers municipaux le soin de maintenir une bonne police dans l'intérieur des communes, le Code rural, disposant dans l'intérêt des campagnes, s'exprime bien différemment. Il dit, et rien de plus : *La police des campagnes est spécialement sous la juridiction des juges de paix et des officiers municipaux.* Ainsi, le Code rural ne place pas la police des campagnes sous l'*autorité* des corps municipaux, mais, ce qui est bien différent, sous leur juridiction, c'est-à-dire qu'il leur donne le droit d'appliquer les règlements qui concernent la police rurale, mais non celui d'en faire ; et même cette juridiction n'a pas tardé à leur être enlevée, d'abord provisoirement par la loi du 20 messidor an III, et définitivement par le Code des délits et des peines ; de manière qu'aujourd'hui les municipalités n'ont sur les campagnes ni la police réglementaire, ni la police contentieuse, et qu'il ne leur reste à cet égard qu'un droit de surveillance, qui se concentre dans la personne des maires et des adjoints en leur qualité d'officiers de police judiciaire....

« Quelle est donc, se demande ensuite Henrion de Pansey, l'autorité investie du droit de régler la police des campagnes ? En général, et sauf les cas nominativement exceptés par des lois positives, cette autorité, c'est la puissance législative. »

On a, avec raison, repoussé cette doctrine. Les lois des

---

(1) *Des biens communaux et de la police rurale et forestière.* Liv. II, chap. II.

14 décembre 1789, art. 50, 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3 et 4, 19-22 juillet 1791, tit. I, art. 46, ne distinguent pas entre les villes et les campagnes. En ce qui regarde spécialement les art. 3 et 4, tit. XI, de la loi de 1790, la plupart de leurs dispositions sont de nature à pouvoir être appliquées partout. Il y a plus. Après avoir énuméré dans les art. 3 et 4 les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, cette loi ajoute (art. 5): « Les contraventions à la police ne pourront être punies que de l'une de ces deux peines, ou de la condamnation à une amende pécuniaire, ou de l'emprisonnement par forme de correction pour un temps qui ne pourra excéder trois jours *dans les campagnes et huit jours dans les villes dans les cas les plus graves* (1). »

Peut-on montrer plus clairement que les art. 3 et 4 visent les campagnes aussi bien que les villes? Si ces dispositions étaient générales, le Code rural ne leur a point enlevé cette portée. Tel n'était point son but. Il a prévu quelques délits propres aux campagnes; il n'a point voulu toucher aux lois organiques réglant les attributions des municipalités. Quant à la disposition de ce code invoquée par Henrion de Pansey, elle est sans signification au débat; elle se borne à rappeler un principe déjà consacré par l'art. I, tit. XI, du décret de 1790 qui est ainsi conçu : « Les corps municipaux veilleront et tiendront la main, dans l'étendue de chaque municipalité, à l'exécution des lois et règlements de police et connaîtront du contentieux auquel cette exécution pourra donner lieu. »

---

(1) Lorsqu'on publia en Belgique les art. 3-5, tit. XI, du décret de 1790, l'on retrancha de l'art. 5 les mots qui figurent en italiques au texte. Mais cette suppression a eu simplement pour but d'adoucir les pénalités; elle n'a pu avoir pour effet de restreindre la portée que les art. 3 et 4 avaient primitivement.

3. — L'art. 9, tit. II, du Code rural est ainsi conçu : « Les officiers municipaux veilleront généralement à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes. » — Cette disposition étend-elle le droit de réglementation des corps municipaux à des objets non prévus par le décret de 1790? Les autorise-t-elle, par exemple, à édicter des ordonnances de police tendant à assurer la conservation des fruits des campagnes?

Oui, dit la cour de cassation (1); mais nous ne croyons pas que cette doctrine soit fondée. Cela semble certain en Belgique. En effet, le décret de 1790 a été publié dans notre pays postérieurement au Code rural (2). Donc, lors même que ce code aurait conféré aux corps municipaux un pouvoir de réglementation spécial à l'égard des campagnes, encore aurait-il, sous ce rapport, été virtuellement abrogé par les art. 3 et 4, tit. XI, du décret de 1790 combiné avec l'art. 46, tit. I, de la loi des 19-22 juillet 1791. Il résulte en effet de la combinaison de ces articles que, dans les campagnes comme dans les villes, ce pouvoir est le même et qu'il est restreint aux objets prévus par le décret de 1790.

La doctrine de la cour de cassation ne nous paraîtrait pas plus fondée si chez nous, comme en France, le Code rural avait été publié après les décrets des 16-24 août 1790 et des 19-22 juillet 1791. Car le titre II de ce code n'a rien de commun avec le pouvoir réglementaire établi par les décrets de 1790 et de 1791.

Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner le contenu du

(1) Cass. 3 décembre 1860 (*Pas.*, 1861-I-54.). Rapp. M. Joly. L'arrêt décide la question virtuellement.

(2) Les titres 1 et 2 du Code rural et la loi des 19-22 juillet 1791 ont été publiés en Belgique par un arrêté du 24 frimaire an IV; le tit. XI du décret de 1790 a été publié par un arrêté du 7 pluviôse an V.

titre II. Les art. I à 8 règlent la compétence et établissent quelques principes généraux en matière de peines et de responsabilité. Les art. 9 à 44 définissent des délits spéciaux en fixant la peine applicable à chacun d'eux. Tout cela est dans l'ensemble complètement étranger au pouvoir réglementaire des municipalités.

Dans deux dispositions, l'art. I et l'art. 9, il est question des officiers municipaux. Ils sont considérés comme juges répressifs dans l'art. I, et, dans l'art. 9, comme officiers de police chargés de l'exécution des lois. L'art. 9 est ainsi conçu : « *Les officiers municipaux veilleront généralement à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes :* ils seront tenus *particulièrement* de faire, au moins une fois par an, la visite des fours et cheminées de toutes maisons et de tous bâtiments éloignés de moins de cent toises d'autres habitations : ces visites seront préalablement annoncées huit jours d'avance. — Après la visite, ils ordonneront la réparation ou la démolition des fours et des cheminées qui se trouveront dans un état de délabrement qui pourrait occasionner un incendie ou d'autres accidents : il pourra y avoir lieu à une amende au moins de 6 livres et au plus de 24 livres. »

Le principe établi en tête de cet article ne concerne que la *surveillance* des campagnes et non pas le droit de faire des règlements de police. Ce qui le prouve, c'est l'application que l'article fait lui-même de ce principe à la visite des fours, etc.; c'est que lui-même ne voit dans l'obligation de veiller à la tranquillité, la salubrité, la sûreté des campagnes que le devoir de surveiller, d'exécuter la loi, d'appliquer la peine qu'elle prononce.

Si le Code rural avait voulu conférer aux officiers municipaux un droit spécial de réglementation à l'égard des campagnes, il aurait indiqué les peines qu'ils pouvaient

comminer pour sanctionner leurs règlements. Or, il est muet sur ce point.

D'autre part, l'art. 46, tit. I, de la loi des 19-22 juillet 1791 établit en règle absolue qu'aucun corps municipal ne pourra faire de règlements. Il n'excepte que le droit de faire des arrêtés pour l'exécution des art. 3 et 4, tit. XI du décret de 1790 et pour la publication à nouveau des lois et règlements de police. Le Code rural a-t-il introduit une nouvelle exception à la règle pour le cas où il s'agit de veiller à la sûreté, à la tranquillité, à la salubrité des campagnes ? On ne saurait l'admettre qu'en présence d'un texte formel qui ne se rencontre ni dans ce code ni ailleurs.

Enfin, l'on ne doit pas supposer que le législateur après avoir, en août 1790 et juillet 1791, défini avec tant de soin le pouvoir réglementaire des corps municipaux, tant pour les campagnes que pour les villes, ait ensuite, par une formule vague telle que celle de l'art. 9, titre II, du Code rural, accordé aux municipalités des campagnes un pouvoir réglementaire en quelque sorte illimité.

**4.** — La Loi fondamentale des Pays-Bas ne s'occupe point spécialement du droit de police des corps municipaux. Son art. 155 statue comme suit : « Les administrations locales ont la direction pleine et entière, telle qu'elle est déterminée par les règlements, *de leurs intérêts particuliers ou domestiques :* les ordonnances qu'elles font à ce sujet sont adressées par copie aux états de la province et ne peuvent être contraires aux lois ou à l'intérêt général... »

Ces *intérêts particuliers ou domestiques* comprenaient-ils les objets de police confiés à l'autorité des corps municipaux par les lois révolutionnaires? L'affirmative résulte de la loi du 14 décembre 1789, art. 50, qui place parmi les *fonctions propres aux corps municipaux* le soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police.

C'est dans ce sens, du reste, que le Règlement des villes et le Règlement du plat pays ont interprété l'art. 155 de la Loi fondamentale (1).

La loi du 6 mars 1818 modifia le taux des peines que les municipalités pouvaient comminer pour sanctionner leurs règlements de police. L'art. 4 de cette loi fixe ce taux comme suit :

1° Dans les villes qui nomment un ou plusieurs membres aux états provinciaux pour l'ordre des villes et qui ont plus de 5000 habitants, une amende de 50 florins et un emprisonnement de trois jours au plus, séparativement ou cumulativement ;

2° Dans les mêmes villes comptant moins de 5000 habitants, une amende de 25 florins et un jour d'emprisonnement au plus, séparativement ou cumulativement ;

3° Dans les autres communes, une amende de 12 florins au plus, ou un jour d'emprisonnement sans cumulation.

La Loi fondamentale, les Règlements des villes et du plat pays et les dispositions précitées de la loi de 1818 ont été abrogés par la Constitution (art. 137) et par la loi communale du 30 mars 1836.

**8.** — L'art. 78 de la loi communale, combiné avec les lois de 1789, 1790 et 1791 rappelées ci-dessus et avec quelques autres lois spéciales, régit aujourd'hui la matière.

Cet article est ainsi conçu : « Le conseil fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale.

« Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale ou provinciale.

---

(1) Arg. des art. 26 et 28 comb du Règlement du plat pays et de l'art. 70 du Règlement des villes Voir aussi Cass. 30 août 1833. *Bull.* p. 379.

« Le conseil en transmet, dans les quarante huit heures, des expéditions à la députation permanente du conseil provincial.

« Les conseils communaux peuvent statuer des peines contre les infractions à leurs ordonnances, à moins qu'une loi n'en ait fixé. Ces peines ne pourront excéder celles de simple police.

« Les amendes plus fortes que celles autorisées par la présente loi, qui sont portées par les règlements et ordonnances actuellement en vigueur, seront réduites de plein droit au maximum des amendes de simple police, à l'expiration des deux années qui suivront sa promulgation.

« Les contraventions à ces règlements seront dès maintenant poursuivies et jugées comme contraventions de police.

« Expéditions des ordonnances de police seront immédiatement transmises au greffe du tribunal de première instance et à celui de la justice de paix, où elles seront inscrites sur un registre à ce destiné.

« Mention de ces ordonnances sera insérée au *Mémorial administratif.* (1) »

**6**. — Dans le premier paragraphe de cet article, la loi distingue *les règlements communaux d'administration intérieure* des *ordonnances de police communale;* mais dans la suite de l'article les uns sont assimilés aux autres. Il ne faut pas les confondre cependant. Les premiers se rapportent à des intérêts purement communaux dont la régie appartient aux communes et n'appartient qu'à elles seules

---

(1) Nous nous occuperons ultérieurement des lois du 21 janvier 1852 et 31 décembre 1854 qui ont interprété l'art. 78 de la loi communale relativement à deux cas particuliers.

(art. 31 Constit.; art. 75 loi comm.)(1). Les secondes concernent des objets de police qui touchent à l'intérêt général, et qui ont été néanmoins confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux (art. 3 et 4, tit. XI, L. 16-24 août 1790; art. 46, tit. I, L. 19-22 juillet 1791).

Cette distinction a été nettement marquée par M. H. De Brouckere à la demande duquel le mot *communale* a été ajouté au mot *police* dans le paragraphe premier de l'art. 78. « Je crois que dans ce paragraphe, disait M. De Brouckere à la séance de la Chambre du 24 novembre 1834(2), il est nécessaire d'ajouter après le mot *police* le mot *communale*. Vous ne pouvez laisser dans l'article les termes généraux qui s'y trouvent. Il est incontestable qu'aucune autre autorité ne peut faire des règlements municipaux d'administration intérieure; mais on ne peut nier que d'autres autorités ont le droit de faire des ordonnances de police et que le conseil ne peut faire que des ordonnances de police communale. Cela est si vrai que les paragraphes suivants du même article parlent d'ordonnances de police émanées d'une autorité autre que celle de la commune. »

Parmi les règlements communaux d'administration intérieure, l'on peut ranger tous ceux qui ont pour but la conservation ou la juste répartition des biens, fruits ou revenus communaux ou qui tendent à assurer le recouvrement des taxes ou impôts communaux. Tels sont ceux dont parlent les art. 76 n° 5, 77 n$^{os}$ 4 et 5 de la loi communale : les règlements relatifs aux impôts, au parcours et à la vaine

---

(1) Art. 31 Constit. — « Les intérêts exclusivement communaux... sont régis par les conseils communaux... d'après les principes établis par la Constitution. » Art. 75. loi comm. — « Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal... »

(2) *Moniteur* du 25 novembre 1834.

pâture, à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, etc. Tel est encore celui qui détermine, sous la sanction d'une peine de simple police, le mode de jouissance des terrains communaux incultes et qui fixe le nombre de têtes de bétail que chaque chef de famille peut envoyer sur ces terrains. La cour de cassation (1) a eu à examiner la légalité d'un règlement de cette espèce, et elle l'a rattachée, avec raison, non pas aux lois qui ont organisé et défini la police communale, mais aux art. 31 et 108 de la Constitution et 77 n° 2 de la loi communale. Un pareil règlement ne tend pas, en effet, à garantir la sûreté, la tranquillité, la salubrité publiques, ni, en général, aucun des intérêts visés par la loi des 16-24 août 1790 : ce qui le justifie ce n'est donc point le droit du conseil communal de faire des ordonnances de police sur les objets énumérés par cette loi ou par toute autre du même genre, c'est le droit, appartenant au conseil, en vertu de l'art. 78 de la loi communale, de faire des règlements d'administration intérieure, c'est-à-dire de régler, sous la sanction des peines fixées par cet article, tout ce qui est d'intérêt exclusivement communal.

L'art. 78 ne s'occupe des règlements d'administration que sous le rapport pénal ; il ne déroge pas aux autres dispositions de la loi communale qui, se plaçant à un point de vue différent, les subordonnent à une approbation ou à un contrôle (2). De plus, il ne concerne point les règlements relatifs aux impôts : ceux-ci sont régis par la loi du 29 avril 1819.

---

(1) Cass. 26 mars 1866. (*Pas.*, 1866-I-289.) Rapp. M. Vandenpeereboom.

(2) Voir notamment les art. 77 n°s 2 et 4 de la loi communale.

7. — D'après deux arrêts de la cour de cassation (1) le droit des conseils communaux de faire des règlements de

---

(1) Cass. 29 avril 1872 (*Pas.* 1872-I-315). Rapp. M. Bayet. Cass. 20 juillet 1874 (*Pas.* 1874-I-331).

Voici les principaux considérants du premier de ces arrêts :

« Considérant que les administrations communales et provinciales, tout en formant des branches de l'administration publique, ont certaines attributions propres et indépendantes; que cette séparation de pouvoirs est notamment reconnue par les art. 31 et 108 n° 2 de la Constitution, aux termes desquels les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux et provinciaux;

« Considérant que, si l'art. 85 de la loi du 30 avril 1836 attribue aux conseils provinciaux le droit de faire des règlements d'administration intérieure et des ordonnances de police, en ajoutant que ces règlements et ordonnances ne peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois ou règlements d'administration générale, cette restriction n'est pas la seule limite apportée à leur pouvoir; que, de plus, en vertu des articles précités de la Constitution, ils ne peuvent empiéter sur ce qui est d'intérêt exclusivement communal;

« Considérant qu'il est des mesures de police qui ne peuvent être utilement et avec convenance l'objet d'une loi générale, d'un règlement d'administration générale et même provinciale, qui doivent répondre à des usages et à des besoins essentiellement locaux, et que, par suite, la force des choses oblige à abandonner à la vigilance des autorités locales;

« Considérant qu'il suit de là que l'on doit regarder comme d'intérêt exclusivement communal, non seulement ce qui se rapporte aux revenus et aux biens des communes, aux travaux publics mis à leur charge et aux établissements qui en dépendent, mais encore les ordonnances qui, bien que se rattachant à l'ordre public, répondent plus particulièrement aux nécessités variées de la police locale et ont, par cette raison, été confiées aux administrations communales par des dispositions expresses de la loi;

« Considérant que c'est dans ces besoins particuliers et locaux que l'on doit trouver le principe du premier alinéa de l'art. 78 de la loi du 30 mars 1836, de l'art. 3, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790, auquel la loi communale se réfère et qui confie à la vigilance et à l'autorité des conseils communaux le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, cafés et autres lieux où il se fait de grands rassemblements d'hommes;

« Considérant que l'autorité des communes en cette matière ressort encore et avec non moins de clarté de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789, relatif à la constitution des municipalités, article dont les énonciations précitées de la loi de 1790 ne sont qu'un développement et une application ; qu'en effet, cette disposition du décret

police dans les limites déterminées par la loi, leur est garanti par les art. 31 et 108 de la Constitution, en sorte que le législateur ne pourrait pas leur enlever ce droit.

Nous ne croyons pas que cette doctrine soit exacte.

Lorsque la Constitution parle des *intérêts exclusivement communaux*, lorsqu'elle en confère la régie aux conseils communaux et qu'elle interdit ainsi virtuellement au législateur de leur enlever cette régie, elle a eu en vue des intérêts qui apparaissent avec un caractère exclusivement communal d'après les lumières de la raison, indépendamment de toute définition de la loi. Les mots : *intérêts exclusivement communaux* visent d'ailleurs tout ce qui est clairement d'intérêt communal et d'intérêt communal seulement.

---

de 1789 confond dans une seule et même catégorie d'attributions la fonction de faire jouir les habitants d'une bonne police et celle de veiller aux biens, aux revenus, aux intérêts essentiellement communaux, et, de plus, énonce expressément que la première de ces fonctions, comme la seconde, est propre aux corps municipaux ;

« Considérant qu'en vue de contester l'indépendance assurée au pouvoir communal par les textes précités, on oppose en vain le deuxième alinéa de l'article 78 de la loi du 30 mars 1836, d'après lequel les règlements communaux et ordonnances de police communale ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale ou provinciale ; que cette défense ne contraint pas les communes à une subordination absolue ; qu'elle a sans doute pour but de les soumettre aux pouvoirs administratifs supérieurs, agissant dans les limites de leurs mandats, mais laisse intacte la liberté qu'elles ont de régler elles-mêmes, ou ce qui touche leurs intérêts privés, sauf approbation s'il y a lieu, ou ce qui, comme la police des cabarets et lieux publics, doit varier d'après les conditions locales et est placé, par une loi formelle, dans leurs attributions propres et exclusives ;

« Considérant qu'il suit de ce qui précède que l'ordonnance de police du conseil provincial du Limbourg, fixant l'heure de la fermeture des cabarets dans une partie des communes de la province, est illégal et inconstitutionnel ;

« Considérant qu'en condamnant le demandeur, par application de cette ordonnance, le jugement attaqué a fait une fausse application de l'article 85 de la loi provinciale et *contrevenu expressément aux articles* 31, 107 *et* 108, *n° 2 de la Constitution*....

Or, les objets ressortissant à la police communale touchent de près aux intérêts généraux du pays. Il en est ainsi notamment de la bonne police de la grande voirie, à laquelle la nation tout entière est intéressée dans une certaine mesure non moins que chaque localité. Pour fixer les attributions des communes en cette matière, il a fallu des textes de loi. La limite entre la police générale et la police communale est donc purement arbitraire.

Ce qui le prouve à l'évidence, c'est que, dans une foule de dispositions, le Code pénal statue sur des objets dont le décret du 16-24 août 1790 avait fait des dépendances de la police communale. L'art. 3 de ce décret, par exemple, range parmi les objets de police confiés à l'autorité et à la vigilance des corps municipaux tout ce qui intéresse la sûreté, la commodité du passage dans les rues, places et voies publiques, ou le soin de prévenir les incendies, les épidémies, les épizooties. Voilà donc, d'après la doctrine de la cour de cassation, des intérêts exclusivement communaux. Mais si cela est vrai, le législateur était radicalement incompétent pour statuer sur ces objets et, dès lors, une foule de dispositions doivent être considérées comme inconstitutionnelles. Telles sont, dans le Code pénal, celle qui impose l'obligation de réparer ou de nettoyer les fours, cheminées ou usines où l'on fait usage du feu (art. 551 n° 1), celle qui défend d'exposer ou d'abandonner sur la voie publique des choses de nature à nuire par des exhalaisons insalubres (art. 552 n° 1), celle qui ordonne de retenir les chiens lorsqu'ils poursuivent les passants quand même il ne devrait en résulter aucun dommage (art. 556 n° 3); telles sont la loi du 18 juillet 1831 relative à certaines épidémies, les lois concernant les épizooties, la loi du 1er février 1844 sur la police de la voirie urbaine, etc., etc.

On invoque au profit de l'opinion que nous combattons

la loi du 14 décembre 1789. Celle-ci oppose les *fonctions propres au pouvoir communal* (art. 50) à celles qui *sont propres à l'administration générale mais qui peuvent être déléguées aux corps municipaux* (art. 51), et elle range parmi les premières le soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Mais l'argument qu'on tire de là disparaît en présence des termes du décret des 16-24 août 1790 qui précise le principe déposé dans la loi de 1789. Voici, en effet, comment ce décret s'exprime : « *Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont...* » La loi des 19-22 juillet 1791 (tit. I art. 46) se sert des mêmes expressions. Or, le mot *confiés* démontre qu'il ne s'agit pas ici d'intérêts purement communaux dont la gestion doit nécessairement appartenir aux corps municipaux, mais d'un dépôt qu'on leur remet, d'une mission dont on les charge, d'un mandat qu'on leur donne, en un mot, d'une véritable délégation qui leur est faite par le législateur.

**8.** — Le législateur peut donc modifier, restreindre, supprimer le droit réglementaire appartenant, en matière de police, aux conseils communaux ; il peut aussi, ou bien réglementer lui-même tels ou tels objets dépendant actuellement de la police communale, ou bien les placer dans les attributions d'un autre pouvoir, tel que le roi ou la province.

Mais, en l'absence de toute disposition de cette espèce, est-il permis au roi ou à la province, à raison du droit de police qui leur est propre, de statuer sur ces objets ?

En ce qui concerne le roi, la question s'est présentée à plusieurs reprises devant la cour de cassation. Il s'agissait de savoir si le chef de l'Etat peut prendre des arrêtés de

police relativement aux lieux de prostitution alors que l'art. 96 de la loi communale attribue au collége des bourgmestre et échevins la surveillance de ces lieux, et, au conseil, le droit de faire à ce sujet tels règlements qu'il juge nécessaires et utiles.

La cour, après s'être prononcée dans le sens de la compétence du roi par ses arrêts des 24 mars et 4 août 1840, a fini par statuer dans le sens contraire par un arrêt du 16 juin 1841. Voici le texte de cet arrêt :

« Vu les articles 67, 78 et 107 de la constitution, et l'art. 96 de la loi communale du 30 mars 1836;

« Attendu que le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même ;

« Attendu que le pouvoir conféré au roi par l'art. 67 de la Constitution consiste dans le droit de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois;

« Attendu que l'arrêté du 20 août 1838 relatif aux maisons de débauche, ne se rattache sous aucun rapport à l'exécution d'une loi; qu'à la vérité l'art. 96 de la loi communale se trouve visé dans le préambule de cet arrêté;

« Mais attendu que les dispositions de cet article, loin de nécessiter l'intervention du pouvoir exécutif, excluent par elles-mêmes cette intervention, puisqu'elles ont pour objet de placer dans les attributions spéciales du collége des bourgmestre et échevins la surveillance des maisons de débauche, et, dans celles des conseils communaux, le droit de faire à ce sujet les règlements nécessaires et utiles;

« Que s'il pouvait être vrai qu'en vertu de l'art. 85 de la loi provinciale, les conseils provinciaux sont autorisés à faire des ordonnances de police sur la même matière, il n'en résulterait pas encore que ce droit dût être étendu au pouvoir exécutif; qu'on se prévaudrait en vain de ce que,

d'après l'article 78 de la loi communale, les ordonnances ou règlements que ferait le conseil de régence ne peuvent être contraires aux lois ni aux réglements d'administration générale ou provinciale, et de ce que, d'après l'article 85 de la loi provinciale, les ordonnances et règlements dont parle cet article ne peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois ou des règlements d'administration générale;

« Qu'en effet ces diverses dispositions doivent nécessairement s'entendre des règlements d'administration générale portés dans les limites constitutionnelles du pouvoir exécutif, c'est-à-dire des règlements faits pour l'exécution de la loi;

« Attendu qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêt attaqué, en n'appliquant pas l'arrêté du 20 août 1838, n'a pu contrevenir à l'article 67 de la Constitution, et qu'il a fait une juste application de l'article 107 de cette Constitution;

« Par ces motifs, rejette le pourvoi, etc. »

**9.** — Par des arrêts récents (1), la cour de cassation a appliqué cette jurisprudence aux rapports existant entre le pouvoir communal et le pouvoir provincial. Elle dénie aux conseils provinciaux le droit de réglementer les objets de police confiés à la vigilance des conseils communaux. Le motif qu'elle fournit à l'appui de sa décision, c'est que ces objets sont d'intérêt exclusivement communal. A défaut de ce motif que nous ne saurions admettre (voir plus haut n° 7), il n'est pas difficile d'en trouver un autre justifiant la doctrine de la cour suprême.

Les fonctions déléguées aux corps municipaux par la loi du 14 décembre 1789 et par le décret des 16-24 août 1790

(1) Voir les arrêts cités à la note précédente.

leur sont *propres* (art. 50 L. 14 déc. 1789), c'est-à-dire qu'ils les exercent sans partage avec aucun autre corps administratif. « Ces fonctions, dit l'instruction qui accompagnait le décret du 14 décembre 1789 (1), sont propres au pouvoir municipal parce qu'elles intéressent directement et particulièrement chaque commune que la municipalité représente. Les membres des municipalités ont le droit propre et personnel de délibérer et d'agir en tout ce qui concerne ces fonctions vraiment municipales. La Constitution les soumet seulement dans cette partie à la surveillance et à l'inspection des corps administratifs, parce qu'il importe à la grande communauté nationale que toutes les communes particulières, qui en sont les éléments, soient bien administrées ; qu'aucun dépositaire de pouvoir n'abuse de ce dépôt, et que tous les particuliers qui se prétendent lésés par l'administration municipale, puissent obtenir le redressement des griefs dont ils se plaindront. » S'il était permis à d'autres corps administratifs, aux provinces par exemple, d'exercer ces fonctions, il ne serait plus possible de dire qu'elles sont vraiment municipales, qu'elles intéressent directement et particulièrement chaque commune, car alors il faudrait en cas de conflit, subordonner le pouvoir de la commune au pouvoir de la province, et la commune ne posséderait plus en cette matière l'autonomie que le législateur a voulu lui garantir. Lors donc que l'art. 85 de la loi du 30 avril 1836 attribue aux conseils provinciaux le droit de faire *des ordonnances de police*, lorsque le décret des 22 décembre 1789-janvier 1790 charge *les administrations de département sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration*,

---

(1) Dalloz v° *Commune*, T. 9, p. 170.

*notamment de celles qui sont relatives:* 1° *au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques*, ces dispositions doivent se concilier avec celles des lois du 14 décembre 1789 et des 16-24 août 1790 constitutives du droit de police des communes. D'où il suit que le droit de police des conseils provinciaux disparaît non seulement, aux termes de l'article 85 de la loi du 30 avril 1836, relativement aux objets déjà régis par des lois ou des arrêtés d'administration générale, mais encore relativement à tous ceux que les conseils communaux ont mission de régler.

**10.** — Ainsi, en principe les polices générale et provinciale se meuvent dans un autre domaine que la police communale. Mais cette règle n'est pas absolue. La loi y a dérogé tantôt expressément, tantôt virtuellement. Libre aux communes, par exemple, aux fins d'assurer la salubrité ou la tranquillité publiques, de réglementer le commerce ou l'industrie; mais le roi a le même droit. Ceci résulte de l'art. 2 § 3 de la loi du 21 mai 1819 qui statue comme suit: « *Chacun se conformera dans l'exercice de son commerce, profession, industrie, métier ou débit, aux règlements de police générale ou locale....* » De même encore, l'art. 3 n° 5, titre XI, du décret des 16-24 août 1790 suppose qu'en matière d'épizooties le droit de police des communes concourt avec celui des provinces. Ce concours peut amener des conflits. Ce sont ces sortes de conflits que vise l'art. 78 § 2 de la loi communale lorsqu'il statue que « les ordonnances de police communale ne peuvent être contraires aux règlements d'administration générale ou provinciale. »

**11.** — Quand on compare la rédaction de l'article 78 de la loi communale avec celle des articles 85 et 86-6° de la loi provinciale, on reconnaît que le droit de police des conseils communaux est à certains égards plus étendu et plus indépendant que celui des conseils provinciaux. Les

ordonnances de police faites par la province doivent être soumises à l'approbation du roi(1) : celles que fait la commune ne sont en règle générale soumises à aucune approbation. D'autre part, les secondes, à la différence des premières, peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois ou des règlements d'administration générale, pourvu qu'elles ne soient pas contraires à ces lois ou règlements (2).

**12.** — En présence du texte de l'article 78 de la loi communale il est impossible d'admettre avec M. Giron (3) « que l'action réglementaire des communes cesse dans les matières qui ont été soumises par le législateur lui-même à une réglementation détaillée. » L'article se borne à défendre aux conseils communaux de faire des ordonnances de police contraires à la loi ou aux règlements d'administration générale ou provinciale; là donc où cette contradiction ne se produit pas, le pouvoir des conseils communaux demeure entier dans les limites de leurs attributions légales. Aussi a-t-il été déclaré dans le rapport de la section centrale que « s'il y a dans la loi ou dans l'arrêté (d'administration générale) des cas d'administration intérieure ou de police que la loi n'a pas prévus, on ne peut empêcher les conseils de les régler... » Les communes seraient incompétentes s'il résultait clairement du texte ou de l'esprit de la loi que celle-ci a voulu écarter leur intervention; mais le fait seul que le législateur a soumis une

---

(1) Il en était ainsi déjà sous l'empire du décret des 22 décembre 1789-janvier 1790. Voir les art. 5 et 2 de ce décret.

(2) Le projet du Gouvernement assimilait à ce dernier point de vue les ordonnances de police communale aux ordonnances de police provinciale, mais l'article fut modifié dans le sens de la rédaction actuelle sur la proposition de la section centrale.

(3) *Essai sur le droit communal*, p. 320.

matière à une réglementation détaillée est insuffisant pour établir l'existence d'une pareille intention.

**13.** — La loi n'a point énuméré les matières qui peuvent faire l'objet des règlements communaux d'administration intérieure. En effet, l'administration intérieure de la commune comprend tout ce qui est d'intérêt exclusivement communal. Toute énumération aurait nécessairement été incomplète; elle n'aurait pu avoir un caractère limitatif et, dès lors, elle eût été inutile.

Il n'en est pas de même des ordonnances de police communale. Ici une définition était indispensable. Comme on l'a vu[1], les mots *police communale* ne répondent par eux-mêmes à aucun objet précis : ils n'ont que la portée que le législateur y attache. Aussi des lois spéciales ont-elles énuméré les divers objets qui dépendent de cette police. Cette énumération est limitative parce qu'elle fixe une attribution, parce qu'elle établit les limites d'une délégation. Ce principe a été constamment proclamé et appliqué par notre cour de cassation [2].

Un arrêté du maire de la ville de Liége, du 29 octobre 1810, avait ordonné à ceux qui font le commerce de plomb, de cuivre et de fer, de tenir un registre sur papier timbré, coté et paraphé, et d'y inscrire par ordre de date le nom et la demeure du vendeur, la qualité et la quantité des objets achetés. La cour de cassation ayant à examiner la validité de cet arrêté le déclara illégal par un arrêt du 26 janvier 1857.

« Attendu, dit-elle, que la loi du 30 mars 1836 reconnaît aux conseils communaux, par son article 78, le pouvoir de

---

(1) Voir plus haut n° 7.
(2) Voir notamment les arrêts des 7 mars 1853 (*Pas.* 1853-I-310) et 26 janvier 1857 (*Pas.* 1857-I-74).

faire, non des ordonnances de police de toutes les espèces, mais seulement celles de *police municipale* (1), en les subordonnant aux lois et aux règlements d'administration générale et provinciale;

« Attendu que cet article, en ne définissant pas ce qu'il entend par *police municipale* et en ne désignant point les objets auxquels elle doit s'appliquer, se réfère nécessairement, à cet égard, aux lois existantes et à celles qui pourraient survenir;

« Attendu que l'autorité communale étant ainsi circonscrite dans les limites d'une législation positive, ses ordonnances de police ne peuvent avoir de la validité que pour autant qu'elles s'y rattachent, et que les mesures qu'elle prescrit en dehors de ces limites, quelque utiles qu'elles puissent paraître, sont dénuées de force;

« Attendu qu'aucune loi n'autorise les communes à faire, en vue de la sûreté des propriétés mobilières privées, des règlements sur le commerce qui s'en exerce, au moins sur celui de plomb, de cuivre et de fer; et que cet objet de police n'est ni directement ni indirectement compris parmi ceux qui sont confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux par l'article 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790 qui constitue le droit général de la matière.

« Attendu qu'il s'ensuit que l'arrêté du maire de la ville de Liége, en date du 29 octobre 1810, qui ordonne à ceux qui font le commerce de plomb, de cuivre et de fer, d'avoir un registre sur papier timbré, coté et paraphé conformément à l'article 8 du Code de commerce, et d'y inscrire par ordre de date le nom et la demeure du vendeur et la qualité

---

(1) L'article 78 de la loi communale dit : *police communale*.



et la quantité des objets achetés, excède le pouvoir communal et ne peut être appliqué par les tribunaux;

« Que le pourvoi invoque inutilement à son appui la disposition de l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789, d'après laquelle les fonctions propres au pouvoir municipal sont entre autres de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police; que ce texte n'est que l'énonciation indéfinie d'un principe que le législateur se proposait d'organiser, ce qu'il a fait par la disposition précitée de la loi des 16-24 août 1790... »

Par application des principes rappelés dans cet arrêt la jurisprudence considère comme illégaux :

Les règlements qui interdisent d'employer plusieurs couleurs ou certaines nuances pour la peinture extérieure ou le badigeonnage des constructions (1);

Ceux qui fixent le minimum de la hauteur des constructions (2);

Ceux qui comminent des peines contre le vice ou l'état d'ivresse (3);

Ceux qui prescrivent à toute personne ayant perdu ou trouvé un objet d'en faire la déclaration ou le dépôt au bureau du commissaire de police en chef (4);

Ceux qui interdisent les collectes en ville (5);

Ceux qui défendent d'acheter des objets vendus par des mineurs ou des domestiques (6);

Ceux qui comminent une amende contre toute personne

---

(1) Cass. 7 mars 1853. (*Pas*. 1853-I-310).
(2) Cass. 21 décembre 1868. (*Pas*. 1869-I-161). Rapp. M. Hynderick.
(3) Cass. 26 janvier 1863. (*Pas*. 1863-1-54). Rapp. M. Defacqz.
(4) Cass. 13 avril 1863. (*Pas*. 1863-1-242). Rapp. M. Knopff.
(5) Cass. 10 août 1863. (*Pas*. 1863-1-307). Rapp. M. De Cuyper.
(6) Cass. fr. 28 avril 1832. (DALLOZ, v° *Commune*, n° 695 et 696).

qui, ayant été nommée membre d'un bureau de bienfaisance, refuse d'accepter ces fonctions (1);

**14.** — Le conseil ne peut, sous prétexte de décréter un règlement de police, faire des prohibitions ou injonctions individuelles. Ce sont là des actes qui ont le caractère de mesures d'exécution et qui rentrent dans les attributions du bourgmestre, sauf les cas où la compétence du collége a été formellement affirmée par la loi. L'article 78 de la loi communale ne prévoit pas ces sortes d'actes, mais bien, comme le prouve sa combinaison avec l'article 102, ceux qui doivent recevoir la publicité prévue par ce dernier article et qui, dès lors, s'adressent à une universalité de personnes (2).

**15.** — Les ordonnances de police ne peuvent établir des priviléges en dispensant, sans cause légitime, certaines personnes de s'y conformer; sinon, elles seraient contraires au principe constitutionnel de l'égalité des Belges devant la loi (art. 6 de la Constitution).

Mais cette règle ne s'oppose pas à ce que l'ordonnance subordonne certains actes à une permission. Aussi la cour de cassation a-t-elle reconnu la validité des règlements qui défendent de construire, reconstruire ou démolir aucun bâtiment sur un terrain contigu à la voie publique sans la permission de l'autorité locale, ou de ceux qui interdisent aux cabaretiers et débitants de boissons de recevoir aucun individu chez eux et de donner à boire après l'heure de la retraite, *sauf autre disposition,* c'est-à-dire sauf une permission spéciale (3).

Ces autorisations ou dispenses rentrent dans les attribu-

---

(1) Termonde, 7 avril 1874. (*Pas*. 1874-I-178).
(2) Arg. Cass. 7 avril 1876 (*Pas*. 1876-I-246) et Giron, *Essai sur le droit communal*, p. 285.
(3) Cass. 20 mars 1854 et 6 nov. 1854. (*Pas*. 1854-I-145 et 466).

tions du bourgmestre qui est seul chargé de la police aux termes de la loi du 30 juin 1842, et elles peuvent être accordées verbalement [1].

Toutefois la cour de cassation a décidé que le conseil communal pouvait valablement attribuer au commissaire de police le droit de concéder de pareilles dispenses [2]. La légalité de cette décision semble fort contestable; car, si l'article 127 de la loi communale, que la cour cite d'une manière incomplète, charge les commissaires de police d'assurer l'exécution des règlements et ordonnances de police locale, il ajoute la restriction *sous l'autorité du bourgmestre* [3]. Or, en attribuant à ces fonctionnaires le pouvoir d'accorder les dispenses dont il s'agit, le conseil les investit du droit d'éxécuter des ordonnances de police *de leur propre chef;* il les rend indépendants de l'autorité du bourgmestre et il méconnaît la disposition de l'article 127 de la loi communale.

**16.** — Les ordonnances de police communale sont soumises à tous les principes qui régissent les dispositions ayant un caractère pénal. Ainsi, en cas de doute sur l'étendue de l'application qu'elles doivent recevoir, il faut les interpréter restrictivement ; elles obligent tous ceux qui se trouvent sur le territoire de la commune (arg. art. 3 § 1 du Code civil); elles ne peuvent régir des faits antérieurs à leur publication et, si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte devra être appliquée (art. 2 et 100 du

(1) Voir Cass. 6 novembre 1854 (*Pas*. 1854-I-466).
(2) Cass. 11 avril 1864 (*Pas*. 1864-I-156). Rapp. M. Paquet.
(3) La loi du 30 juin 1842 a substitué, dans l'article 127 de la loi communale, le mot *bourgmestre* aux mots *collége des bourgmestre et échevins*.

Code pénal). L'article 100 du Code pénal statue que : « A défaut de dispositions contraires dans les lois et règlements particuliers, les dispositions du premier livre de ce code seront appliquées aux infractions prévues par ces lois et règlements, à l'exception du chap. VII, des §§ 2 et 3 de l'art. 72, du § 2 de l'art. 76 et de l'art. 85. » Cette disposition est également applicable aux ordonnances de police communale.

**17**. — Les ordonnances de police communale n'ont pas d'effet rétroactif. Mais il n'y a aucune rétroactivité dans un règlement qui interdit pour l'avenir un ordre de faits jusque-là licite et qui ordonne, en conséquence, la suppression d'ouvrages faits anciennement.

Un règlement communal, après avoir interdit l'établissement de puits perdus ou de fosses d'absorption dans les habitations construites le long des rues dans lesquelles se trouvaient des égouts, avait ordonné la suppression de ceux qui avaient été ouverts auparavant dans ces conditions.

Divers tribunaux avaient vu dans ce règlement soit une violation de l'art. 2 du Code civil et de l'article 4 du Code pénal de 1810, en ce qu'il frappait d'une peine un acte antérieur, soit une atteinte rétroactive à la liberté de la propriété.

La cour de cassation, chambres réunies (1), a jugé que ces décisions confondaient le passé avec l'avenir et la propriété avec l'usage des choses qui en font l'objet ; que le règlement laissait intactes dans le passé la liberté de la personne et celle de la propriété, qu'il n'y touchait que dans l'avenir ; qu'il laissait la propriété entière dans le chef du propriétaire et n'en prohibait qu'un usage ; que cet usage auparavant

(1) Cass. 2 août 1851. (*Pas*. 1852-I-13).

licite ne pouvait former droit contre l'action de lois d'ordre public et qu'en conséquence le règlement n'était contraire ni aux lois sur la police des communes, ni aux dispositions de la loi pénale sur l'application des peines, ni à celles de la loi civile et de la Constitution sur l'étendue de la propriété et l'effet rétroactif des lois (1).

Cette doctrine a été consacrée par une loi interprétative du 21 janvier 1852 ainsi conçue : « L'ordonnance de police communale par laquelle il est enjoint aux propriétaires riverains des rues où se trouvent des aqueducs de supprimer les puits ou fosses d'absorption, est portée dans les limites de l'article 78 de la loi du 30 mars 1836 sur les pouvoirs communaux et n'est contraire ni aux dispositions des articles 2 du Code civil et 4 du Code pénal, ni à celles de l'article 11 de la Constitution. »

**18.** — L'article 78 § 4 de la loi communale autorise les conseils communaux à statuer des peines contre l'infraction à leurs ordonnances à moins qu'une loi n'en ait fixé.

Le mot *ordonnances* comprend ici non seulement les *ordonnances de police,* mais encore les *règlements d'administration intérieure.* Cela résulte du paragraphe suivant.

**19.** — Le droit d'édicter des ordonnances de police n'implique pas nécessairement le pouvoir de comminer des peines. Ce pouvoir qui touche de près aux droits individuels des citoyens fait l'objet d'une disposition spéciale de la Constitution, l'article 9, aux termes duquel : « *Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.* » Le législateur, en attribuant aux conseils communaux le droit de faire des ordonnances de police sur certaines matières, ne leur délègue pas toujours le droit de les sanc-

(1) Discours de M. le procureur-général Leclercq à l'audience de rentrée du 15 Octobre 1871. (*Pas.* 1871, p. XIII).

tionner par des peines. Il lui arrive fréquemment de fixer celles-ci lui-même (1).

**20.** — Les peines comminées par les conseils communaux, dit encore l'article 78 § 4, ne peuvent excéder celles de simple police.

Sous le Code pénal de 1810, c'était un point controversé que de savoir si cette disposition comprenait la confiscation spéciale.

La cour de cassation s'est, le 14 août 1843 (2), prononcée pour la négative, mais, dans un arrêt du 19 avril 1858 (3), elle a adopté l'opinion contraire. Nous croyons que celle-ci doit prévaloir encore aujourd'hui.

Aux termes de l'article 7 du Code pénal de 1867 la confiscation spéciale fait partie des peines de simple police. L'article 43 § 2 ajoute, il est vrai, *qu'elle ne sera prononcée pour contravention que dans les cas déterminés par la loi*. Mais cette disposition n'est que la reproduction en d'autres termes d'une disposition de l'article 470 du Code pénal de 1810. « Or, comme le décide l'arrêt précité du 19 avril 1858, rien n'indique que, dans l'art. 470, le mot *loi* doive s'entendre dans un sens restrictif ; le législateur a eu ici surtout en vue les dispositions mêmes du code qui fixaient plus particulièrement son attention ; mais le mot *loi* a une acception générique qui le rend applicable aux règlements des conseils communaux et provinciaux pris en vertu de la loi dans le cercle de leur compétence respective. »

On peut ajouter que l'art. 43 du Code pénal s'adresse au juge, dont il limite les pouvoirs. Il n'a nullement pour but d'exprimer que le droit de comminer la confiscation spéciale est un privilége réservé au législateur. L'article 78 de la

(1) V. notamment les articles 551 nos 2, 3, 5, 6, 553 no 1, 555 C. pénal.
(2) *Pas.* 1844-I-11.
(3) *Pas.* 1858-I-149. Rapp. M. Stas.

loi communale est, du reste, conçu en termes généraux : il confère aux conseils communaux le droit de faire tout ce que fait le législateur en matière de simple police, dès lors aussi le droit de prononcer la confiscation spéciale par des dispositions expresses.

**21**. — L'article 42 du Code pénal spécifie les choses auxquelles la confiscation spéciale peut s'appliquer. Ce sont celles qui forment l'objet de l'infraction et celles qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre, quand la propriété en appartient au condamné (1).

**22**. — Les autres peines de police que les conseils communaux peuvent comminer sont l'emprisonnement d'un jour à sept jours et l'amende d'un franc à vingt cinq francs (art. 28 et 38 du Code pénal). Sous l'ancien Code pénal, le maximum de ces peines était de cinq jours d'emprisonnement et de quinze francs d'amende. L'ancien code étant abrogé et le nouveau ayant défini ce qu'il faut entendre par les *peines de simple police*, cette définition doit servir aujourd'hui à déterminer le sens de ces mots dans toutes les lois qui les emploient. Telle est l'opinion qui a été émise au Sénat par M. le ministre de la justice Faider lors de la discussion de la disposition qui correspond à l'article 25 du code de 1867. « Il est de toute évidence, a dit M. Faider, que les conseils communaux recevront du nouveau code pénal le pouvoir de comminer dans leurs nouveaux règlements communaux les peines de police qui seront fixées par ce nouveau code. L'ancien code pénal qui régit actuellement par relation l'article 78 de la loi communale, sera anéanti et remplacé par le nouveau. Il va de soi que les conseils communaux y puiseront les pouvoirs qu'ils pui-

(1) Cette disposition est commune aux trois genres d'infractions. Nypels, *Commentaire du Code pénal*, I, p. 247.

saient dans l'ancien. Il est certain que si l'ancien code était abrogé et si les conseils communaux ne pouvaient puiser leurs pouvoirs dans le nouveau, ils n'en auraient plus aucun et que, par suite, l'article 78 de la loi communale se trouverait être une lettre morte. Je pense qu'à cet égard il ne peut y avoir de doute. C'est un principe général que lorsque deux lois sont en relation et que celle à laquelle on se réfère pour l'exécution de la seconde est abrogée, les dispositions de la loi qui vient remplacer la première font impression sur celle qui devait s'y référer (1). »

**23.** — L'article 28 du Code pénal, après avoir déclaré que l'emprisonnement pour contravention ne peut être moindre d'un jour ni excéder sept jours, ajoute : *sauf les cas exceptés par la loi*. L'article 38 contient une disposition analogue relative aux amendes.

Ces exceptions sont-elles applicables aux règlements communaux? En d'autres termes, les communes peuvent-elles comminer un emprisonnement excédant sept jours ou une amende excédant vingt-cinq francs ?

Le législateur, en déléguant aux conseils communaux le droit de comminer des peines de simple police, n'a eu en vue que les peines ordinaires de cette nature à l'exclusion des peines exceptionnelles qu'il s'est réservé d'établir dans certains cas. Ceux-ci se réduisent, du reste, dans le Code pénal, à deux (art. 562 § 2 et 564). Dans ces articles il s'agit de récidive et la peine ne peut excéder, aux termes de l'un, neuf jours d'emprisonnement, aux termes de l'autre, douze jours. Si le législateur avait eu l'intention de donner aux communes un pouvoir analogue à celui qu'il s'est réservé dans les articles 28 et 38 du Code pénal, il aurait assigné

---

(1) Nypels, *Commentaire du Code pénal*, I, p. 401

certaines limites à ce pouvoir. Comme il ne l'a pas fait, l'on ne saurait admettre que les communes jouissent d'un pareil pouvoir, autrement elles auraient la faculté de comminer, quand il leur plairait, telle peine d'emprisonnement ou d'amende qu'elles trouveraient convenable.

**24.** — Les conseils communaux ne peuvent ni établir d'autres peines que celles de simple police, ni les comminer contre d'autres personnes que les auteurs de la contravention. Aussi la cour de cassation a-t-elle déclaré illégale une disposition par laquelle un conseil communal avait étendu aux personnes civilement responsables la solidarité des amendes sanctionnant un règlement de police. « La responsabilité civile des maîtres et des commettants, dit l'arrêt (1), ne s'applique qu'aux dommages causés par leurs domestiques et préposés, et ne s'étend pas aux amendes prononcées à la charge de ceux-ci, par le motif que les amendes sont des peines et que les peines sont personnelles. »

**25.** — Lorsque les conseils communaux ont établi d'autres peines ou des peines plus graves que celles que la loi autorise, la disposition doit-elle être déclarée illégale pour le tout, ou faut-il la réduire aux peines de simple police?

Nous croyons que la disposition est nulle pour le tout. Quand une disposition d'un règlement communal est contraire à la loi, le gouvernement n'a que le droit de l'annuler, le pouvoir judiciaire n'a que le droit de ne pas l'appliquer (art. 107 Constit.). Si, de deux dispositions indépendantes l'une de l'autre, celle-ci est légale, celle-là illégale, l'illégalité de l'une n'empêche pas l'autre de rester

(1) Cass. 21 juin 1875. (*Pas.* 1875-I-310). Rapp. M. Girardin.

debout. Mais cette hypothèse n'a rien de commun avec le cas où il s'agit d'une seule et même disposition contraire à la loi. On ne peut scinder celle-ci, la déclarer légale jusqu'à une certaine limite, illégale au delà. Ni le gouvernement, ni les tribunaux ne sont autorisés à refaire les ordonnances de police communale : ce serait les refaire que d'y substituer une disposition pénale à une autre.

**26**. — Certains règlements antérieurs au Code pénal de 1867 et postérieurs à la loi du 30 mars 1836 avaient comminé *l'emprisonnement et l'amende de simple police* sans fixer la durée de l'un et le chiffre de l'autre. Dans ce cas les juges étaient autorisés à prononcer un emprisonnement n'excédant pas cinq jours et une amende n'excédant pas quinze francs. — La mise en vigueur du nouveau code pénal a-t-elle eu pour effet d'élever de plein droit ce maximum à sept jours et à vingt-cinq francs? Nous ne le pensons pas. Les lois pénales n'ont pas d'effet rétroactif. Le Code pénal de 1867 a déterminé pour l'avenir la portée des mots : *peines de simple police;* il n'a pas modifié le sens que cette expression avait dans le passé. Il a étendu le pouvoir des communes en leur accordant le droit de statuer des peines plus fortes; il n'a pas voulu se substituer à elles pour augmenter, sans leur intervention et peut-être contre leur gré, les peines qu'elles avaient antérieurement établies.

**27**. — D'après les §§ 3 et 7 de l'article 78 de la loi communale, expédition des ordonnances de police communale doit être transmise à la députation permanente du conseil provincial ainsi qu'au greffe du tribunal de première instance et à celui de la justice de paix, où elles sont inscrites sur un registre à ce destiné. Mention de ces ordonnances doit en outre être insérée au *Mémorial administratif de la province.*

La première de ces formalités a pour but de faciliter le

contrôle de l'autorité supérieure qui est appelée à vérifier la légalité des ordonnances (art. 86 et 87 de la loi communale); les deux autres tendent à porter les règlements à la connaissance des officiers du ministère public chargés de la poursuite et du juge chargé de la répression. La disposition relative à l'insertion au *Mémorial administratif* a été adoptée sur la proposition de M. Pollenus (1), qui l'a justifiée dans les termes suivants :

« Je demande en outre dans mon amendement que ces ordonnances soient indiquées par mention au *Mémorial administratif de la province*. Je sens fort bien que l'insertion du texte entier rendrait ce recueil trop volumineux et entraînerait de trop grandes dépenses. C'est pour ce motif que je propose la simple mention qui ne peut occuper qu'un très-petit espace, mais cette mention aura pour effet d'avertir les officiers du ministère public de l'existence de telle ordonnance de police, relative à tel ou tel objet. Ils seront ainsi à même de vérifier si l'envoi de ce règlement a été fait au greffe.

« D'autre part, les autorités des communes voisines puiseront dans cette mention la connaissance qu'un règlement de police a été sanctionné dans telle commune et par ce moyen les habitants mêmes en seront informés...

« Voilà les motifs de cette double proposition qui, d'une part...., et de l'autre avertit autant que possible les habitants des communes voisines intéressées à connaître des dispositions qui peuvent leur être appliquées.

« Je citerai, comme tombant dans cette catégorie, les ordonnances sur la police des marchés par exemple, qui peuvent indistinctement atteindre les habitants des com-

(1) Séance de la Chambre du 24 novembre 1834. (*Moniteur* du 25 novembre 1834).

munes (voisines) aussi bien que ceux de la commune dont émanent ces ordonnances. »

**28**. — Aux termes de l'article 129 de la Constitution : « Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. »

Ce principe a été organisé, en ce qui concerne les règlements communaux, par l'article 102 de la loi du 30 mars 1836. Cet article est ainsi conçu :

« Les règlements et ordonnances du conseil ou du collége sont publiés par les soins des bourgmestre et échevins, par la voie de proclamation et d'affiches ; dans les campagnes, la publication se fait à l'issue du service divin.

« En cas d'urgence, dans ces dernières communes, le collége des bourgmestre et échevins est autorisé à adopter tel mode de publication qu'il croit convenable.

« Ces règlements et ordonnances deviennent obligatoires le cinquième jour après leur publication, sauf le cas où ce délai aurait été abrégé par le règlement ou l'ordonnance.

« Ils sont publiés dans la forme suivante : « Le conseil communal (ou le collége des bourgmestre et échevins) de la commune de.... province de.. . arrête, ou ordonne.... »

**29**. — Un arrêté royal du 12 novembre 1849 en vue de compléter ces dispositions, a, par son article 1, prescrit au collége des bourgmestre et échevins de constater le fait et la date des publications qui ont lieu par application de l'article 102 de la loi communale.

Les articles 2 et 3 ajoutent :

« Il sera tenu à cette fin, par le secrétaire communal, un registre sans blanc ni interligne, coté et paraphé par le bourgmestre.

« La déclaration de publication y sera inscrite aussitôt après l'accomplissement de cette formalité.

« Cette déclaration, datée et signée pour le collége, par le bourgmestre et le secrétaire, sera conçue en ces termes :

« Le collége des bourgmestre et échevins de la commune de.... province de.... certifie que le règlement (ou l'ordonnance) du conseil communal (ou du collége échevinal) en date du... sur (désigner l'objet) a été publié au vœu de la loi, le... (dater et signer). »

Enfin les articles 4 et 5 ordonnent qu'expédition de chaque déclaration sera envoyée dans les quarante huit heures, par les soins du collége des bourgmestre et échevins, à la députation permanente du conseil provincial qui la fera insérer au *Mémorial administratif*, et que semblable expédition, en ce qui concerne les ordonnances de police, sera adressée, en outre, dans le même délai, au greffe du tribunal de première instance et à celui de la justice de paix, où elle sera consignée dans le registre destiné à l'inscription desdites ordonnances, en marge de l'acte qu'elle concerne.

Cet arrêté est-il obligatoire pour les colléges échevinaux? Nous ne le pensons pas. Sans doute le roi peut faire des arrêtés d'administration générale pour l'exécution des lois; mais il faut qu'il s'agisse d'objets d'intérêt général. Or, puisque les ordonnances de police communale sont considérées par la loi comme étant d'intérêt communal, il ne saurait en être autrement de la publication de ces ordonnances. D'où il suit que le roi n'a pas compétence pour intervenir dans cette publication (1).

---

(1) Comp., en ce sens, cass. 6 octobre 1854 (*Pas.* 1854-I-432), et GIRON, *Essai sur le droit communal*, p. 283. Le motif que cet auteur donne à l'appui de la solution indiquée au texte ne nous paraît pas décisif. Il la fonde sur ce que la loi elle-même a rangé la publication des règlements et ordonnances de police dans les attributions *exclusives* des colléges échevinaux. Le mot *exclusives* n'est pas dans le texte de la loi ;

**30.** — La publication des règlements, dans les villes comme dans les campagnes, se compose de deux éléments essentiels : la proclamation et l'affichage.

Dans les villes, elle peut se faire n'importe quel jour de la semaine ; dans les campagnes, au contraire, elle doit avoir lieu à l'issue du service divin, c'est-à-dire, comme il résulte des discussions à la Chambre, le dimanche. « On sait que dans les campagnes, ainsi s'est exprimé M. Dellafaille membre de la section centrale (1), c'est le dimanche, à l'issue du service divin, que tous les cultivateurs, dans la semaine occupés à leurs travaux, se trouvent ordinairement réunis. »

**31.** — En cas d'urgence, mais dans les communes de la campagne seulement, le collége des bourgmestre et échevins est autorisé à adopter tel mode de publication qu'il croit convenable. Ainsi, il peut se borner à la proclamation, par exemple, ou faire la proclamation et l'affichage à un autre moment qu'à l'issue du service divin.

L'urgence doit être déclarée expressément ou tacitement dans l'ordonnance même, si non l'exception prévue par la disposition que l'on vient de rappeler ne serait pas applicable. L'urgence résulterait suffisamment de la circonstance que le règlement aurait abrégé le délai prévu par le paragraphe 3 de notre article.

Il résulte des travaux préparatoires que les campagnes

---

résulte-t-il de son esprit ? Telle est la question qu'il s'agit de résoudre et à l'égard de laquelle il faut observer que le collége agit, tantôt comme délégué du pouvoir central, au profit d'un intérêt général, tantôt comme délégué de la commune, au profit d'un intérêt communal. Ce n'est que dans le second cas que son action échappe complètement à la réglementation du gouvernement.

(1) Séance de la Chambre des Représentants du 1er décembre 1834 (*Moniteur* du 2 décembre 1834). Voir, dans le même sens, le rapport de la section centrale.

Il résulte du rapport de la section centrale qu'en cas d'urgence la publication peut être faite un autre jour qu'un dimanche.

sont, dans l'article 102, opposées aux villes (1). Le tableau de classification des communes, annexé à la loi du 28 mars 1872 portant dissolution des conseils communaux, indique quelles sont actuellement les communes qu'il faut ranger parmi les villes.

**32.** — L'article 102 § 3 statue que les règlements et ordonnances du conseil ou du collége deviennent obligatoires le cinquième jour *après leur publication*, c'est-à-dire après l'accomplissement des formalités prescrites par le § 1 ou adoptées par le collége dans le cas prévu au paragraphe 2.

L'insertion de la mention des ordonnances de police au *Mémorial administratif* n'est donc pas indispensable pour qu'elles deviennent obligatoires (2).

**33.** — La publication ne résulte pas d'une mention dans un recueil officiel, mais de la proclamation et de l'affichage, c'est-à-dire de faits que le juge chargé de l'application des règlements de police n'est pas tenu de connaître. Il suit de là que ce magistrat n'est pas obligé de vérifier d'office si les règlements qu'on invoque devant lui ont été publiés conformément à la loi.

Si le fait de la publication n'est pas contesté par le prévenu, le juge doit le tenir pour constant, à moins qu'il ne paraisse néanmoins douteux d'après les éléments de la cause : dans ce cas, comme dans le cas où le prévenu dénie que le règlement ait été publié, il y a lieu de vérifier si la publication a eu lieu. La preuve incombe ici, non pas au prévenu, mais au ministère public (3). Elle est, du reste, soumise aux règles du

---

(1) L'opposition était exprimée dans le projet ; si l'on a supprimé le mot *villes*, c'est simplement en vue d'indiquer que la publication devait avoir lieu par la voie de publication et d'affiches dans les campagnes aussi bien que dans les villes. Voir *Moniteur* du 2 décembre 1834.

(2) Cass. 2 janv. 1866. (*Pas*. 1866-I-95). Rapp. M. De Longé.

(3) Cass. 2 janv. 1866 et cass. fr. 26 juin 1857. (Dalloz, *Rec. Pér*. 1857-I-375). Voir toutefois cass. fr. 5 mars 1836. (Dalloz, *Rec. Pér*. 1836-I-191).

droit commun sur la manière de prouver l'existence des faits (1).

**34.** — Quelle est aujourd'hui la force obligatoire des anciennes ordonnances de police légalement faites par les communes avant l'introduction du régime nouveau établi par les lois de la Révolution? On suppose d'ailleurs qu'il s'agisse d'ordonnances statuant sur des objets qui ne rentrent plus dans les attributions des communes.

Il n'y a aucun motif pour supposer que ces ordonnances ne soient plus applicables. Les lois qui modifient pour l'avenir la compétence d'un corps public n'emportent pas de plein droit l'abrogation des actes qu'il a légalement faits avant la modification.

La loi des 19-22 juillet 1791 confirme ce principe. Tout en limitant le pouvoir règlementaire des communes (tit. I, art. 46), elle déclare ce qui suit (tit. I, art. 29) :

« Les règlements *actuellement existants*, sur le titre des matières d'or et d'argent, sur la vérification des pierres fines et fausses, sur la salubrité des comestibles et médicaments, sur les objets de serrurerie, *continueront d'être exécutés, jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné*. Il en sera de même de ceux qui établissent des dispositions de sûreté, tant pour l'achat et la vente des matières d'or et d'argent, des drogues, médicaments et poisons, que pour la présentation, le dépôt et l'adjudication des effets précieux dans les monts-de-piété, lombards ou autres maisons de ce genre.

« Sont également confirmés provisoirement les règlements qui subsistent touchant la voirie, ainsi que ceux actuellement existants à l'égard de la construction des

(1) Cass. 28 mai 1849. (*Pas.* 1849-I-243).

bâtiments et relatifs à leur solidité et sûreté, sans que, de la présente disposition, il puisse résulter la conservation des attributions ci-devant faites sur cet objet à des tribunaux particuliers. »

La plupart des règlements énumérés dans cet article se rapportent à des matières à l'égard desquelles les municipalités étaient devenues incompétentes depuis le décret des 16-24 août 1790. Cependant la disposition que l'on vient de rappeler suppose que ce décret ne les a point abrogés, sinon l'on n'aurait pas dit : *les règlements actuellement existants.... continueront d'être exécutés*, mais : *les anciens règlements... abrogés par le décret des* 16-24 *août* 1790... *entreront de nouveau en vigueur*...

L'énumération faite par l'article 29 ne doit donc pas être considérée comme limitative. Si le législateur a cru devoir la faire, c'est que les objets auxquels elle se rapporte lui ont paru importants et dignes d'être signalés spécialement à l'attention des municipalités.

Quant aux mots *jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné*, ils montrent que le législateur de 1791 se proposait de statuer prochainement sur les objets dont on vient de parler, et d'abroger alors, soit expressément, soit virtuellement les règlements maintenus.

**35**. — Comment les anciennes ordonnances de police dont il est question ici cessent-elles d'être obligatoires ?

On ne saurait admettre que la commune ait le droit de les abroger. Car le législateur seul est compétent aujourd'hui pour statuer sur ce qui en fait l'objet ; elles ont force de loi : il faut donc une loi pour les abolir.

Mais cette abolition ne doit pas être expresse. Il faut appliquer ici les principes concernant l'abrogation des lois. Dès qu'une de ces ordonnances vient à être en contradiction, soit avec le texte, soit avec l'esprit d'une loi postérieure, dès

que la matière qu'elle traite vient à être réglée par une loi, cette ordonnance perd sa force obligatoire.

La cour de cassation de France[1] a appliqué ce principe dans un arrêt du 22 décembre 1838. Un maire avait, par un arrêté du 26 fructidor an VIII, remis en vigueur les anciennes défenses faites aux marchands et colporteurs non domiciliés à Colmar d'étaler et de vendre leurs marchandises dans cette ville hors des temps de foire. La cour a déclaré que l'arrêté était inopérant : « attendu, en droit, que la loi du 23 août 1796 (6 fructidor an IV), procédant du principe de la liberté du commerce et de l'industrie proclamé par l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791, déclare que tout individu muni d'une patente peut exercer son industrie ou son commerce dans toute l'étendue de la France ; — que ces deux dispositions ont virtuellement abrogé tous les règlements contraires de police qui existaient à l'époque de leur promulgation, et qu'il n'est pas au pouvoir de l'autorité municipale de les faire revivre... »

Il faut tenir pour abrogés les anciens règlements sur le titre des matières d'or et d'argent, ceux qui établissent des dispositions de sûreté pour l'achat et la vente des drogues, médicaments et poisons, et pour la présentation, le dépôt et l'adjudication des effets précieux dans les monts de piété. Ces matières ont, en effet, été réglées par des lois spéciales postérieures à la loi des 19-22 juillet 1791 [2].

---

(1) Dalloz, *Rép.*, v° *Commune*, n° 700, note 2.

(2) Voir quant au titre des matières d'or et d'argent, la loi du 5 juin 1868 et l'arr. royal du 10 juin 1869; quant à l'achat et la vente des drogues, la loi du 21 germinal an X; quant au dépôt et à l'adjudication des effets dans les monts-de-piété, la loi du 30 avril 1848 (art. 1 et 7).

## CHAPITRE II.

### DES ORDONNANCES DE POLICE COMMUNALE CONCERNANT LA SÉCURITÉ ET LA COMMODITÉ DU PASSAGE DANS LES VOIES PUBLIQUES.

---

## SECTION I.

### BUT DE CETTE POLICE ET LIEUX QUI Y SONT SOUMIS.

---

SOMMAIRE.

**36.** — Texte de l'art. 3, n° 1, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790.
**37.** — But de cette disposition.
**38-41.** — Portée des mots *rues*, *quais*, *places* et *voies publiques*.
**42.** — Concours de la police communale avec les polices générale et provinciale.
**43.** — Chemins de fer.
**44.** — Rues, ruelles, passages établis à travers les propriétés particulières.
**45-48.** — Réglementation des faits qui se produisent dans l'enceinte des propriétés particulières, mais qui peuvent nuire à la salubrité du passage dans les voies publiques. — Constructions intérieures.
**49-50.** — Cours d'eau.

**36.** — L'article 3, n° 1, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790 est le siége de la matière.

Il est ainsi conçu :

« Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, sont :

« 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques;

ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles. »

**37.** — Le but de la police communale, en ce qui regarde la voirie, ressort clairement de cette disposition : c'est la sûreté et la commodité du passage. La commodité du passage exige le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements; à la sûreté du passage se lient l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles, c'est-à-dire rendre la voie publique insalubre. L'énumération contenue dans la disposition n'est du reste point limitative; elle n'est faite qu'à titre d'exemple des mesures que les corps municipaux sont appelés à prendre, en vue de garantir la sûreté, la commodité et la salubrité des voies publiques.

**38.** — Les mots *rues*, *quais*, *places* et *voies publiques* comprennent non seulement la voirie urbaine, mais toutes les voies publiques, de quelque nature qu'elles soient, traversant la commune.

La cour de cassation (1) a fait l'application de ce principe à la grande voirie. Les énonciations si générales de notre article comprennent, dit-elle, évidemment les voies publiques quelconques traversant une localité, sans qu'on puisse en excepter les routes appartenant à l'Etat et qui forment rues; si une pareille exclusion pouvait exister, elle

(1) Cass. 30 mars 1868. (*Pas.* 1868-I-293). Rapp. M. Bonjean.

eût dû être exprimée d'une manière d'autant plus formelle qu'elle aurait pour résultat de rendre inapplicables, à une ou plusieurs rues d'une ville, les mesures de police jugées indispensables dans l'intérêt de la circulation, ce qui serait contraire à la bonne administration locale que le législateur a toujours cherché à favoriser.

La jurisprudence française a adopté la même doctrine en ce qui concerne les routes départementales et la grande voirie en général(1), ainsi que les quais des rivières(2).

**39.** — Un arrêt de la cour de cassation de France(3) décide qu'on ne saurait voir dans la loi du 29 floréal an X, relative aux contraventions en matière de grande voirie, aucune dérogation aux lois sur la police intérieure des villes, et que ces lois, loin d'être inconciliables, ont pour objet de faire cesser des encombrements nuisibles au bon état des routes et à la libre circulation dans les rues, les quais et les places des villes. L'arrêt conclut de là que les dépôts faits sur un quai existant dans une commune, et prolongeant un chemin de halage, peuvent constituer une double contravention, et donner lieu, soit à une poursuite devant le tribunal de simple police, s'ils sont qualifiés de contravention aux lois sur la police urbaine, soit à une poursuite devant le conseil de préfecture, s'ils sont qualifiés de contravention aux lois ou aux règlements sur la grande voirie. Mais il faut remarquer que la juridiction des conseils de préfecture n'existe plus en Belgique.

---

(1) Cass. 24 août 1848 (Dalloz, *Rec. Pér.* 1851-I-551). Cons. d'Etat 7 janvier 1849 et 4 mai 1854 (Dalloz, *Rec. Pér.* 1850-III-22 et 1854-III-65).

(2) Cass. 3 octobre 1851 (Dalloz, *Rec. Pér.* 1851-I-304) et 3 mars 1854 (Dalloz, *Rec. Pér.* 1854-V-469). Voir toutefois, en sens contraire, l'arrêt isolé de la cour de cassation de France du 24 février 1827, rapporté dans Dalloz, *Rép.* V° *Commune*, n° 1073, en note.

(3) Cass. 3 octobre 1851 (Dalloz, *Rec. Pér.* 1851-I-304).

**40.** — Les quais sont affectés spécialement à l'embarquement et au débarquement des personnes et des marchandises. Ils exigent en général des ouvrages d'appropriation modifiant considérablement la nature du fonds, et leur établissement a pour effet de priver le propriétaire du sol sur lequel on les construit, de toute la jouissance de ce sol ; ils ne peuvent donc exister sur un fonds privé qu'en suite d'une expropriation. L'article 3, n° 1, titre XI, du décret du 16-24 août 1790 les range expressément parmi les voies soumises à la police municipale.

Les chemins de halage sont affectés à la traction des bateaux et à tous les autres services de la navigation ; ils permettent, en outre, au public d'user des fleuves et des rivières selon ses besoins(1). Mais leur établissement n'entraîne qu'une servitude d'utilité publique : le riverain, propriétaire du fonds, en conserve le domaine et toute la jouissance compatible avec l'exercice de la servitude (2).

**41.** — Les chemins de halage constituent, aussi bien que les quais, des voies publiques, bien qu'ils soient, comme eux, affectés à une circulation et à des usages d'une nature spéciale. Ils rentrent dans la généralité des termes de l'article 3, n° 1, tit. XI, du décret de 1790. Les motifs qui justifient le droit de police des conseils communaux relativement aux quais, existent également en ce qui concerne les chemins de halage. La sûreté des personnes qui se servent de ces chemins n'est-elle pas, en effet, intéressée au plus haut point à ce qu'ils soient éclairés la nuit, nettoyés quand il le faut, débarrassés de ce qui les encombre etc. ?

---

(1) Cass. 8 décembre 1849 (*Pas.* 1850-I-133). Institutes, liv. II, tit. I, §§ 4 et 5 ; Digeste, liv. 43, tit. 14. *Ut in flumine publico navigare liceat* § 8, *in fine*.

(2) Cass. 29 février 1836 (*Pas.* 1836-I-200) et DALLOZ, *Rép.*, v^is *Voirie par eau*, n^os 110 et suiv.

Sans doute ces mesures pourront avoir pour effet d'imposer des restrictions à l'exercice du droit de propriété des riverains; mais tant qu'elles n'excèdent pas les droits de la police elles n'établissent que des servitudes légales et ne donnent pas lieu à indemnité[1]. Cependant la commune ne pourrait paver un chemin de halage ou y bâtir des murs de quai, sans avoir acquis la propriété du fonds, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation[2]; ce ne sont plus là, en effet, des actes de police, mais des actes d'administration que l'autorité peut faire seulement lorsqu'elle est propriétaire du sol.

**42**. — On a vu que la commune tient ses attributions de police d'une délégation expresse de la loi, qu'elle est indépendante dans l'exercice de ces attributions, et de l'Etat, et de la province, et que ceux-ci ne peuvent réglementer les matières qui lui ont été spécialement déférées. On a vu encore que cette règle souffre exception lorsqu'une loi spéciale a conféré à l'Etat ou à la province la police de tel ou tel objet soumis en même temps à la police municipale (voir plus haut les nos 8, 9, 10). La coexistence de ces deux polices n'entraîne pas alors l'absorption de l'une par l'autre; elles opèrent chacune de leur côté, tant qu'elles ne sont pas en contradiction l'une avec l'autre; si cette contradiction vient à se produire, la police communale doit céder le pas à la police générale ou provinciale. (Art. 78 § 2 loi comm.)

Ces principes reçoivent de nombreuses applications en matière de voirie.

---

(1) Arg. de l'article 544 du Code civil.

(2) Voir, en ce sens, DALLOZ, *Rép.*, Vis *Voirie par eau*, n° 117. Les chemins de halage sont du reste, en règle générale, des dépendances de la grande voirie dont l'administration appartient à l'Etat. (Loi du 29 floréal an X, art. I. Comp. Cass. 29 juin 1876. (*Pas.* 1876-I-318.)

Ainsi, la loi du 10 avril 1841 (art. 32), en attribuant à l'autorité provinciale la police des chemins vicinaux, n'a pas dépouillé les communes du droit de police qui leur appartient sur ces chemins en vertu du décret des 16-24 août 1790; mais toutes les fois que le règlement de police de la commune est en opposition avec celui de la province, le premier est entaché de nullité, et, lors même qu'il aurait été légal dans le principe, il serait abrogé de plein droit par un règlement provincial statuant en sens contraire.

Ainsi encore, un règlement communal pourra obliger les riverains des chemins de halage à les nettoyer en temps de neige, ou à les éclairer la nuit, pourvu que le mode d'éclairage soit compatible avec les dispositions du règlement d'administration générale concernant ces chemins.

Cette doctrine est conforme à la jurisprudence de la cour de cassation.

Par un arrêt du 27 juillet 1868 (1), elle a reconnu aux conseils provinciaux le droit de défendre aux riverains d'un chemin vicinal d'établir le long de la voie des fosses à fumier ou, en général, tout ce qui pourrait compromettre la circulation. Elle fonde ce droit sur les articles 32 et 37 de la loi du 10 avril 1841. D'un autre côté, dans un arrêt du 3 mai 1869 (2), elle admet que les conseils communaux ont le droit, en vertu du décret des 16-24 août 1790, d'assujettir les mêmes riverains aux mesures de police que commande la salubrité publique. Enfin, dans un arrêt du 17 octobre 1853 (3), elle s'occupe d'un cas où la police communale est en conflit avec celle de l'Etat. Il s'agissait d'un règlement communal de Molenbeek St. Jean défen-

---

(1) *Pas.* 1869-I-162. Rapp. M. Pardon.
(2) *Pas.* 1869-I-363. Rapp. M. Pardon.
(3) *Pas.* 1853-I-460. Rapp. M. Lefebvre.

dant de décharger, après une certaine heure, des voitures de chaux sur la voie publique, disposition qui s'appliquait au quai du canal de Charleroi. Or, un arrêté royal postérieur avait permis de décharger sur ce quai tous les bateaux y stationnant pendant les heures de navigation, c'est-à-dire même après l'heure fixée par le règlement. L'arrêt décide que le règlement a été tacitement abrogé par l'arrêté royal.

**43**. — Les règles que l'on vient de rappeler sont étrangères aux chemins de fer.

Ce sont là des voies publiques que le législateur n'a pas pu avoir en vue en 1790, et qui sont du reste soumises à des dispositions de police spéciales (1).

**44**. — Le décret des 16-24 août 1790 s'applique-t-il aux rues, ruelles, passages et impasses établis à travers les propriétés particulières?

L'affirmative est certaine dans tous les cas où, d'après la loi du 1er février 1844, ces voies sont, pour ce qui regarde la police, assimilées à la voirie urbaine (2).

Aussi la cour de cassation a-t-elle décidé qu'un règlement communal peut mettre à la charge des propriétaires, l'éclairage des impasses alors même qu'elles sont établies à travers les propriétés particulières (3). « Considérant, dit-elle, que les impasses aboutissant à la voie publique, alors même qu'elles sont établies à travers les propriétés particulières, sont considérées par la loi du 1er février 1844

---

(1) Comp. cass. 22 mai 1871 (*Pas*. 1871-I-316). Rapp. M. Beckers.

(2) L'article I § I de cette loi est ainsi conçu : « Les rues, ruelles, passages et impasses, établis à travers les propriétés particulières. et aboutissant à la voie publique, dans les villes ou dans les portions agglomérées des communes rurales de deux mille habitants et au-dessus, sont considérés comme faisant partie de la voirie urbaine. »

(3) Cass. 23 févriér 1874 (*Pas*. 1874-I-163). Rapp. M. Corbisier de Méaultsart. Comp. cass. 17 juin 1861 (*Pas*. 1861-I-339), et cass. 28 mars 1848. (*Pas*. 1848-I-163).

comme faisant partie de la voirie urbaine ; considérant que les dispositions 1 et 3 du règlement de la commune d'Anderlecht, du 4 novembre 1872, ont pour but d'assurer la sûreté et la commodité des voies publiques, qu'elles sont donc des mesures de police prises légalement en exécution de l'article 78 de la loi communale de 1836 et dans les limites des lois du 14 décembre 1789 et des 16-24 août 1790; considérant que la charge d'éclairer, imposée aux propriétaires d'impasses, n'a rien d'individuel, qu'elle a un caractère général, puisqu'elle s'applique à tous les habitants qui se trouvent dans la catégorie qu'elle prévoit; considérant que ce caractère de prescription légale de police qu'a le règlement, n'est point altéré par l'importance de la charge, et que le devoir personnel qu'il impose ne porte aucune atteinte aux droits réels des propriétaires des impasses.... Rejette le pourvoi.... »

On objectait, devant la cour de cassation, que si la loi du 1er février 1844 a virtuellement soumis les impasses dont il s'agit à la loi des 16-24 août 1790 et à l'article 78 de la loi communale, cela ne veut pas dire que l'exécution des mesures de police prises en vertu de ces lois, puisse être mise à la charge des propriétaires.

On peut répondre que ces lois autorisent la commune à prendre toutes les mesures nécessaires pour pourvoir à la sûreté et à la commodité des voies publiques; elles ne spécifient pas ces mesures ; elles ne défendent pas de les prendre sous forme d'injonction; plusieurs dispositions du Code pénal montrent même que la commune peut valablement, dans un but de police, ordonner aux particuliers de faire certains actes[1]. Les conseils communaux jouissent donc ici de l'autorité la plus étendue, d'une autorité qui n'a d'autres

(1) Voir notamment l'art. 551, nos 2 et 3.

limites que le respect des lois et des règlements légalement faits. Or, aucune loi ne dispose que l'éclairage de la voie publique est exclusivement à charge de la commune et, d'autre part, comme la cour de cassation l'a déclaré, le règlement qui le met à la charge des propriétaires ne porte aucune atteinte aux droits réels de ces derniers.

Pour que les rues, ruelles, impasses et passages établis à travers les propriétés particulières soient assujettis à la police communale en matière de voirie, il faut, avons-nous dit, que ces voies rentrent dans les termes de la loi du 1er février 1844, c'est-à-dire qu'elles aboutissent à la voie publique et qu'elles soient situées dans les villes ou dans les parties agglomérées des communes rurales de deux mille habitants au moins. Le roi, sur l'avis de la députation permanente du conseil provincial, le conseil communal entendu, détermine :

« 1° Les agglomérations qui, dans les communes rurales mentionnées ci-dessus, doivent être soumises au régime de la loi du 1er février 1844 ;

« 2° Les habitations isolées, mais avoisinantes, qui doivent être considérées comme faisant partie de ces agglomérations. » (Art. 1, Loi du 1er févr. 1844).

**45.** — Le décret de 1790 autorise virtuellement les conseils communaux à réglementer non-seulement les faits qui ont lieu sur la voie publique, mais encore ceux qui se produisent à la limite de celle-ci, et même, en général, tous ceux qui peuvent avoir pour effet d'en compromettre la sûreté, la commodité ou la salubrité. Telle est la doctrine constante de la cour de cassation (1).

---

(1) Cass. 16 mars 1833 (*Pas.* 1833-I-1) ; 28 mars 1848 (*Ib.* 1848-I-244); 12 juillet 1841 (*Ib.* 1841-I-432) ; 20 juillet 1846 (*Ib.* 1846-I-698) ; 2 août 1854 (*Ib.* 1854-I-348) ; 24 juin 1843 (*Ib.* 1843-I-344) ; 17 juin 1861 (*Ib.* 1861-I-339) ; 23 janvier 1865 (*Ib.* 1865-I-133) ; 10 août 1868 (*Ib.* 1869-I-165).

L'arrêt du 23 janvier 1865[1] s'exprime à cet égard comme suit :

« Attendu que les articles 50 du décret du 14 décembre 1789, et 3 du titre XI de celui du 24 août 1790 confient à la vigilance des corps municipaux le soin, entre autres, de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la salubrité dans les rues, lieux et édifices publics, et celui de prévenir, par les précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux ;

« Attendu que ces lois ne déterminent ni la nature de ces précautions, ni les lieux où elles peuvent être prises, pour arriver aux résultats indiqués par le législateur ;

« Que les mesures dont il s'agit s'étendent nécessairement aux causes qui ont leur principe et leur siége dans l'enceinte des propriétés particulières et dont l'action insalubre, se propageant au dehors, est de nature à nuire à la santé publique et à amener des fléaux calamiteux... »

**46.** — Un arrêt du 10 août 1868[2] applique ces principes aux constructions.

« La loi, dit-il, ne fixe pas l'espace auquel peuvent s'étendre en cette matière les règlements communaux ; ce soin est abandonné aux autorités communales qui doivent régler cet espace d'après les exigences d'une bonne police ; ces autorités peuvent, dès lors, selon les circonstances, soumettre à la défense de bâtir sans autorisation, aussi bien les terrains contigus à la voie publique dans toute leur étendue, qu'une certaine zône déterminée le long de la voie. Si cette défense excède les nécessités de la police locale, c'est à l'autorité administrative supérieure seule qu'il appartient de redresser cet abus, et non aux tribunaux, qui sont

---

(1) *Pas.* 1865-I-133. Rapp. M. De Wandre.
(2) *Pas.* 1869-I-165. Rapp. M. Hynderick concl. contr. M. Cloquette.

tenus d'appliquer les règlements dès que la matière qui en fait l'objet rentre dans les attributions légales de l'autorité qui les a décrétés. »

**47.** — Par application des principes que l'on vient de rappeler, les tribunaux ont proclamé la légalité des règlements ordonnant d'établir des clôtures à la ligne séparative de la voie publique et de la propriété privée, ou défendant, soit d'élever les bâtiments au delà d'une certaine hauteur, soit d'employer, dans les constructions voisines de la voie publique, certains matériaux, tels que le bois ou le chaume, soit de bâtir sur des propriétés contiguës à la voie publique, dans un rayon même indéterminé, sans autorisation du bourgmestre (1).

**48.** — La cour de cassation(2) a décidé avec raison que le décret de 1790 autorise les communes à réglementer non-seulement les constructions extérieures, mais encore les constructions *intérieures*, c'est-à-dire celles qu'on fait à l'intérieur des habitations. Les unes, en effet, aussi bien que les autres, peuvent compromettre la sécurité ou la salubrité des voies publiques. On peut, à ce point de vue, définir les *constructions :* tout assemblage des matériaux des diverses parties d'un édifice, en tant qu'elles peuvent intéresser la sécurité, la salubrité, la commodité de la voirie, sans distinction entre les ouvrages intérieurs, souterrains et superficiaires (3). Cette définition comprend notamment l'établissement de pavements, de pompes, de rigoles, de latrines; elle s'ap-

---

(1) Voir l'arrêt cité à la note précédente, et comp. cass. 7 février 1870 (*Pas*. 1870-I-254). Ces autorisations constituant des actes d'exécution d'un règlement de police, le bourgmestre seul a compétence pour les accorder. Voir ci-dessus, n° 15.

(2) Cass. 14 mars 1854 (Pas. 1854-I-147). Rapp. M. Peteau. Cass. 2 août 1854. Chambres réunies (Pas. 1854-I-348). Rapp. M. De Cuyper.

(3) Cass. 2 août 1854. Voir la note précédente.

plique aux réparations[1] comme aux constructions à neuf[2]; mais elle exclut les travaux de conservation et d'entretien.

**49.** — Les mots *voies publiques*, qui se lisent dans l'art. 3, n° 1, titre XI, du décret des 16-24 août 1790, s'appliquent-ils aux cours d'eau ?

Il faut écarter d'abord les cours d'eau non navigables ni flottables, puisqu'ils ne sont affectés à aucune espèce de circulation[3].

Quant aux autres cours d'eau, ils constituent des voies publiques. La loi du 29 floréal an X les considère, quant à la poursuite des contraventions, comme des dépendances de la grande voirie. Mais le décret des 16-24 août 1790 ne les a pas eus en vue. L'énumération *rues, quais, places* qui se lit dans ce décret, les exemples qui suivent cette énumération et dont aucun ne saurait s'appliquer à la voirie par eau, et surtout les mots « la sûreté et la commodité *du passage* » prouvent que le décret ne s'est occupé que de la voirie par terre[4]. Ce qui confirme cette solution, c'est que la loi du 6 frimaire an VII (art. 36, 37 et 38), relative aux bacs et bateaux sur les rivières et canaux, ne confère aux administrations municipales qu'un droit de surveillance et, même dans le cas d'urgence, le droit seulement de prendre des mesures provisoires.

**50.** — La règle que les conseils communaux ne peuvent réglementer les cours d'eau navigables ou flottables souffre

---

(1) En d'autres termes, aux *travaux confortatifs*. Voir, sur la nature de ces travaux, Dalloz, v° *Commune* n[os] 870 et suiv. et la table du *Rec. Pér.* du même auteur, v° *Voirie*.

(2) Comp. cass. 24 janvier 1853. (*Pas.* 1853-I-344).

(3) Cass. 30 mars 1847 (*Belg. jud.* 1847-647). Voir toutefois Liége, 28 janvier 1847 (*Pas.* 1847-II-73).

(4) Les règlements tendant à garantir la sûreté et la commodité de la navigation sont faits par le roi en vertu de l'art. 67 de la Constitution, combiné notamment avec les art. 42, 43, et 44, tit. XXVII, de l'ordonnance du mois d'août 1669 sur les eaux et forêts, l'arrêté du 19 ventôse an VI, la loi du 6 frimaire an VII, § 5, art. 43, etc. etc.

diverses exceptions. La première est établie par les articles précités de la loi du 6 frimaire an VII; la seconde résulte du numéro 5 de l'article 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790. En vertu de cette disposition les communes sont compétentes pour faire des règlements sur les cours d'eau, en vue de prévenir les accidents ou fléaux calamiteux(1).

D'autre part, elles ont le droit d'interdire tous les actes qui sont de nature à compromettre la salubrité des chemins de halage, des quais, et des rues, promenades, places publiques se trouvant dans le voisinage des cours d'eau. Mais de pareilles interdictions se rattachent, non pas à la sûreté de la navigation, mais à celle de la voirie par terre, et elles rentrent ainsi dans les termes de l'article 3, n° 1, tit. XI, du décret de 1790. Ainsi, les communes peuvent défendre, soit de rouir du lin dans les rivières, les canaux, les fossés publics ou privés, soit d'y laisser écouler des matières produisant des exhalaisons nuisibles(2). Mais elles agissent ici dans l'intérêt de ceux qui passent sur les chemins établis à proximité des rivières ou fossés, et non pas dans l'intérêt de la navigation.

---

(1) Voir les arrêts cités par Dalloz, v° *Commune* nos 1015-1018. Défense de s'aventurer sur la glace; encombrement des rivières ou canaux lors des fêtes vénitiennes, etc., etc.

(2) Trib. de Malines, 21 novembre 1871 (*Pas.* 1872-III-60), et cass. 2 mars 1857 (*Pas.* 1857-I-157). Rapp. M. Knopff.— Comp. De Ghewiet, *Instit. du droit Belgique*, 2me partie, tit. II, § 10, art. 6; ordonn. sur la pêche et sur le rouissage du lin, du 31 juillet 1627 (plac. de Flandre, VI, p. 597). Voir encore, sur le même objet, les ordonnances des 21 juin 1725, 3 juillet 1750 et 17 mai 1751 (Wolters, *Recueil des lois arrêtés, règlements*, etc., I, p. 218, 219, 252 et 261). Le gouvernement a le droit de réglementer le rouissage dans les rivières et canaux navigables ou flottables. Les autorités provinciales peuvent également le réglementer, en ce qui concerne les cours d'eau non navigables ni flottables (Loi du 7 mai 1877 sur la police de ces cours d'eau, art. 27, n° 5). Le gouvernement agit ici dans l'intérêt de la navigation, et la province, dans l'intérêt de l'agriculture. (arg. de la loi en forme d'instruction des 12 et 20 août 1790, chap. VI).

## SECTION II.

### DIVERSES OBLIGATIONS QUE LA COMMUNE PEUT IMPOSER.

---

### SOMMAIRE.



**51.** — Les ordonnances de police communale en matière de voirie se présentent, tantôt sous la forme de prohibitions (arg. art. 544 C. civ., 551, n° 4, C. pén.), tantôt sous la forme d'injonctions (arg. art. 551, n°s 2, 3 et 5 C. pén.).

Ces injonctions peuvent se rapporter à des actes à faire, soit sur les propriétés privées, soit même sur la voie publique.

On peut citer comme exemple de ce second cas l'obliga-

tion imposée aux particuliers de nettoyer les rues ou de les éclairer (1), ou de mettre leurs égouts en communication avec l'égout de la ville (2).

**52.** — Les travaux ordonnés ne doivent pas être de telle nature qu'ils ne puissent être exécutés qu'en suite d'un plan d'ensemble et à frais communs : telle serait la construction d'un égout public, par exemple. La police comprend le droit d'exiger des particuliers des prestations individuelles, mais non pas des prestations collectives.

**53.** — La commune ne pourrait pas non plus imposer aux particuliers des travaux de construction, de réparation ou d'entretien de la voirie. Ce sont là des charges essentiellement publiques.

L'article 131, n° 19, de la loi communale statue que :

« Le conseil est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune et spécialement les suivantes :

« 19° Les dépenses de la voirie communale et... des chemins vicinaux.... »

D'autre part, l'article 90, n° 6, de la même loi range parmi les attributions du collége échevinal, la direction des travaux communaux.

Il suit de ces dispositions que l'entretien et l'amélioration de la voirie communale incombent à la commune, que c'est elle qui doit pourvoir à ce service et en supporter la dépense.

De même, la grande voirie est à la charge de l'Etat ou

---

(1) L'art. 551 du Code pénal commine une amende d'un franc à dix francs contre 1°... 2° Ceux qui, obligés à l'éclairage, l'auront négligé 3° Ceux qui auront négligé de nettoyer les rues ou passages dans les communes où ce soin est mis à la charge des habitants.

(2) Règlement communal de Bruxelles du 14 février 1857, titre XVI, art. 90. — Bruxelles, 21 avril 1863. (*Pas.* 1865-II-415).



de la province, et la voirie vicinale est encore à la charge de la commune.

Il a fallu un texte formel pour autoriser une exception à cette règle en matière de chemins vicinaux. L'article 13 § 2 de la loi du 10 avril 1841 est ainsi conçu : « Les dépenses relatives aux chemins vicinaux sont à la charge des communes. — Néanmoins, les conseils provinciaux pourront statuer que ces dépenses seront en tout ou en partie à la charge des propriétaires riverains, là où l'usage en est établi. »

Cette disposition est exceptionnelle ; pour qu'elle fût applicable, il a fallu une décision des conseils provinciaux, et celle-ci n'a pu intervenir que là où, d'après l'usage, les chemins vicinaux étaient à la charge des propriétaires riverains.

De pareils usages existaient anciennement même dans les villes ; mais ils sont incompatibles avec le système de la loi communale, et l'on n'est pas autorisé à les maintenir en appliquant par analogie la disposition exceptionnelle de l'article 13 § 2 de la loi du 10 avril 1841.

**54.** — La commune doit donc faire effectuer les travaux de la voirie communale par ses agents, au moyen de fonds pris dans sa caisse.

Mais rien ne l'empêche de se faire fournir par les habitants, ou, plus spécialement, par les riverains de la voie publique, les fonds ou moyens nécessaires pour exécuter les ouvrages. Dans ce cas, les travaux n'en demeurent pas moins à la charge de la commune ; c'est elle qui les exécute, les dirige comme elle l'entend ; c'est la caisse communale qui en supporte les frais ; les riverains se bornent à alimenter la caisse ou le patrimoine de la commune au moyen des prestations qui leur sont imposées à titre d'impôt. Il en est ainsi même dans l'hypothèse prévue par

l'article 14 de la loi du 10 avril 1841 qui permet, en cas d'insuffisance des revenus de la commune, de *pourvoir* chaque année *aux dépenses* des chemins vicinaux au moyen de la prestation d'une ou de plusieurs journées de travail à fournir par chaque chef de famille ou chef d'établissement. Ici encore les habitants sont chargés, non pas d'entretenir telle ou telle partie de la voirie vicinale, mais de pourvoir aux dépenses que cet entretien occasionne à la commune. Leurs prestations entrent dans le patrimoine communal à titre d'impôts, et la commune en dispose librement pour l'exécution du travail public qui lui incombe(1).

**855.** — La cour de cassation semble avoir perdu ces principes de vue dans son arrêt du 3 octobre 1873 (2). Elle y proclame la légalité d'un règlement communal imposant aux riverains de certaines rues l'obligation d'entretenir les trottoirs (3). La cour fonde sa décision uniquement sur ce que « les trottoirs étant établis, non-seulement dans l'intérêt

---

(1) La loi du 10 avril (art. 17) permet toutefois de convertir en tâches les prestations non rachetées en argent.

(2) Pas. 1873-I-332. Rapp. M. Tillier.

(3) Il s'agissait d'un règlement communal d'Ostende, du 2 décembre 1871, dont les art. 1, 2, 17 et 20 sont ainsi conçus :

« Art. 1. Dans toutes les rues de la ville où l'utilité en sera reconnue, il sera construit des trottoirs, ou ceux déjà établis seront renouvelés ou convenablement arrangés. »

« Art. 2. Il sera perçu, à charge des propriétaires riverains des rues désignées par le conseil communal, une taxe uniforme par mètre courant de façade. »

« Art. 17. L'entretien et, au besoin, le renouvellement des trottoirs restent à la charge des propriétaires riverains. Les travaux seront faits d'office et mis aux frais des propriétaires qui ne les auraient pas fait immédiatement effectuer, après avertissement préalable du commissaire de police. Dans ce cas, le recouvrement des dépenses se fera d'après les prescriptions de la loi du 29 avril 1819. »

« Art. 20. Indépendamment de la démolition d'office, par les soins de l'administration communale, de tous les travaux exécutés contrairement aux prescriptions ci-dessus, toute contravention aux dispositions du présent règlement sera punie d'une amende d'un à quinze francs

de la propriété riveraine, mais aussi en vue de la sûreté des habitants et de la commodité de la circulation, il entre dans les attributions du conseil communal de veiller à leur entretien et de mettre cet entretien à la charge du propriétaire riverain de la rue. »

Cet argument tiré de la généralité des termes de l'article 78 de la loi communale et de l'article 3, n° 1, titre XI, du décret des 16-24 août 1790, confond une question de police avec une question d'administration et de travaux publics. L'entretien des trottoirs d'une voie publique et leur construction, de même que l'entretien et l'amélioration ou la reconstruction de la voie elle-même, bien qu'intéressant la commodité et la sûreté du passage, n'ont jamais été considérés comme des objets de police, mais comme des objets d'administration rentrant dans la catégorie des travaux publics. De tout temps, ils ont été réglés par des dispositions législatives spéciales. Certes, la police comprend le droit d'imposer, dans l'intérêt général, les restrictions les plus étendues à la liberté de la propriété et du travail, mais son empire ne va pas jusqu'à autoriser la substitution des particuliers aux corps administratifs pour l'exécution des travaux déclarés publics par la loi (1).

Si la doctrine de la cour de cassation était exacte, la commune pourrait imposer aux riverains, non-seulement l'entretien, mais encore la construction des trottoirs et même toute espèce de travaux de réparation et d'amélioration de la petite voirie et de la grande. De la grande, disons-nous, car la police communale agit sur toutes les voies publiques sans exception. Qu'est-ce qui empêcherait,

---

et d'un emprisonnement d'un à cinq jours, séparativement ou cumulativement, selon l'exigence du cas. »

(1) Comp. cass. fr. 12 octob. 1850 (DALLOZ, *Rec. pér.* 1850-V-420).

dès lors, la commune, sous prétexte de pourvoir à la sûreté et à la commodité du passage sur une route de l'Etat ou de la province, d'imposer aux riverains l'obligation de paver cette route ou de réparer le pavage existant ? Rien ne s'y opposerait dans le système de la cour de cassation, et cette conséquence même prouve que ce système est inadmissible.

**56.** — Comme nous l'avons fait remarquer, la question examinée ci-dessus n'a rien de commun avec le point de savoir s'il est permis à la commune qui a exécuté ou qui veut exécuter à ses frais certains travaux de voirie, de se faire rembourser la dépense par les riverains de la voie qui a profité des travaux. Cette obligation est imposée, non pas à titre de mesure de police, mais à titre d'impôt, et la légalité de cet impôt est incontestable.

La Constitution ne défend pas à la commune, lorsqu'une dépense a été faite par elle ou lui incombe en vertu de la loi, de la faire supporter à titre d'impôt par une catégorie de ses habitants. Il n'y a là aucun privilége ; car l'impôt frappe toutes les personnes qui, dans une commune déterminée, se trouvent dans les mêmes conditions. C'est avec raison que, partant de ce principe [1], la cour de cassation a décidé qu'il n'y avait pas de contravention à l'article 112 de la Constitution dans la délibération d'un conseil communal statuant que « les autorisations de bâtir dans les rues qui auront été ouvertes, prolongées ou élargies, seront délivrées aux propriétaires riverains sous la condition de verser dans la caisse communale, pour pourvoir tant aux déboursés faits par la commune qu'aux frais de construction et d'entretien des trottoirs, les sommes qui sont reprises aux tarifs. »

---

(1) Cass. 11 décembre 1869. (*Pas.*, 1870-1-39). Rapp. M. De Longé.

M. Montigny (1) combat cette doctrine au moyen de deux arguments. Le premier, c'est que les frais de construction et d'entretien des trottoirs sont, d'après la loi, à la charge de la commune et qu'on ne peut, dès lors, les imposer à quelques membres de la communauté. Le second, c'est que, dans la pratique, les impôts dont il s'agit ici sont proportionnés, en règle générale, à la largeur des façades : cette base, dit M. Montigny, est inique, puisqu'elle ne tient compte ni de l'étendue, ni de la valeur des propriétés riveraines de la voie publique, ni dela largeur des rues et des trottoirs, et que, dès lors, elle est contraire au principe qu'il ne peut être établi de privilége en matière d'impôts.

Au second argument on peut répondre que si le tarif de l'impôt donne lieu à des inégalités de fait, l'autorité administrative supérieure est seule compétente pour les constater et pour y obvier. Quant aux tribunaux, ils ont simplement à examiner si le tarif n'établit pas des *priviléges*, c'est-à-dire des *inégalités de droit*. Or, lorsque le montant de l'impôt doit se déterminer, dans chaque cas particulier, d'après un tarif uniforme, et que celui-ci n'admet point d'exceptions, on ne peut reprocher à ce tarif de créer des priviléges, quelles que soient les inégalités de fait auxquelles il conduit.

Le premier argument de M. Montigny n'est pas plus admissible. La commune qui décrète des travaux de voirie devant profiter spécialement à certains contribuables, et qui,

---

(1) MONTIGNY. — *De l'illégalité des règlements communaux qui imposent aux propriétaires riverains des rues l'obligation de contribuer dans les frais d'établissement du pavé, des trottoirs et des égouts.* Gand, Hoste, 1863. — La doctrine de M. Montigny a été accueillie par un jugement du tribunal correctionnel de Bruges du 2 août 1873; mais ce jugement a été cassé le 3 octobre 1873. (*Pas.* 1873-1-332).

pour faire face aux frais d'exécution, frappe ces contribuables d'un impôt, ne contrevient nullement aux lois qui mettent ces frais à sa charge. C'est elle-même, dans ce cas, qui pourvoit à la dépense, au moyen de deniers pris dans sa caisse. Elle jouit du reste, comme on vient de le voir, de la liberté la plus complète dans le choix de l'impôt destiné à lui procurer ces deniers. Libre à elle d'établir un impôt général, ou un impôt spécial n'atteignant qu'une catégorie déterminée de personnes. De ce que certaines dépenses sont à sa charge, il ne suit point qu'elle doit se procurer les fonds destinés à y pourvoir au moyen d'un impôt exigé de la généralité de ses habitants.

**57.** — Les considérations qui précèdent sont étrangères au cas prévu par l'article 1 de la loi du 1er février 1844. Cette disposition statue que : « Les rues, ruelles, passages et impasses établis à travers les propriétés particulières, et aboutissant à la voie publique, dans les villes ou dans les portions agglomérées de communes rurales de deux mille habitants et au-dessus, sont considérés comme faisant partie de la voirie urbaine... »

Rien n'empêche la commune d'obliger les propriétaires de ces chemins à les entretenir et à les réparer : la disposition de l'article 3, n° I, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790 est applicable ici dans toute sa généralité, attendu que l'article 131, n° 19, de la loi communale ne concerne que les travaux faits en vue de la viabilité des voies publiques appartenant à la commune.

**58.** — La commune ne peut, sous prétexte de garantir la sûreté et la commodité du passage, interdire l'usage auquel les voies publiques sont affectées d'après leur destination. Un arrêté royal du 8 avril 1853 (1) a annulé avec

(1) Voir cet arrêté dans la *Revue de l'administration*, II, p. 402.

raison, comme entravant la circulation sur une partie de la grande voirie, un règlement communal statuant que tous chariots et voitures de minerai de fer provenant de certaines localités ne pourraient entrer en ville que par une seule porte, et traçant l'intinéraire à suivre par ces voitures.

La cour de cassation (1) a formulé en ces termes le principe qui régit cette matière : « Les chemins publics sont, par leur destination naturelle, affectés, dans toute leur largeur, à la circulation des hommes, des animaux et des voitures, sans distinction entre la partie des dits chemins qui forme l'accotement et celle qui est pavée et empierrée. »

D'autre part, cette même cour (2) a reconnu la légalité d'une ordonnance de police communale défendant de circuler avec chevaux et bestiaux sur les trottoirs qui bordent la grande route dans la traverse d'une commune.

Cette décision n'est point inconciliable avec le principe que l'on vient de rappeler; car les trottoirs sont destinés seulement à la circulation des piétons.

Mais la construction de trottoirs a pour effet de restreindre la circulation sur la voie où on les établit, de modifier la destination de celle-ci sur une partie de sa largeur; elle est donc un acte d'administration, et non point de police, et, dès lors, l'autorité chargée de l'administration de la voie est seule compétente pour y faire établir des trottoirs. Le règlement communal défendant de circuler avec chevaux et bestiaux sur les trottoirs bordant une route de l'État dans la traverse d'une commune, ne serait donc obligatoire que si les trottoirs avaient été construits par ordre ou avec l'autorisation du gouvernement.

---

(1) Cass. 16 novembre 1869. (*Pas*. 1870-1-262). Rapp. M. Hynderick.

(2) Cass. 30 août 1833. (*Pas*. 1833-1-148). Rapp. M. Deswerte. Comp., dans le même sens (décision virtuelle), cass. 31 janvier 1876. (*Pas*. 1876-I-89). Rapp. M. Bonjean.

Il suit de ce qui précède que la commune ne pourrait pas valablement interdire, soit le passage à pied ou à cheval (*iter*), soit le passage avec bestiaux ou voitures (*actus*), sur une route admettant ces divers modes de passage d'après sa destination. Cela est vrai, non-seulement en ce qui concerne les routes de l'État et de la province, mais même en ce qui concerne la voirie urbaine.

Cette règle ne s'oppose pas à ce que la commune prenne des mesures en vue de prévenir les accidents. Aussi, certains règlements ont-ils fixé le nombre de têtes dont peuvent se composer les troupeaux de l'espèce bovine entrant en ville, le nombre des conducteurs ou gardiens qui doivent les accompagner, l'âge de ces gardiens, les précautions à prendre pour empêcher les animaux de s'échapper ou de nuire etc., etc. (1).

Toutefois, le droit de police de la commune, en cette matière, ne l'autorise pas à imposer un itinéraire aux conducteurs, et à leur enlever ainsi, d'une manière permanente et absolue, le droit de passer par toutes les voies publiques non comprises dans l'itinéraire. Mais il ne faut pas confondre ce qui restreint ou réglemente le droit de circuler, avec ce qui le supprime en tout ou en partie. L'ordonnance qui défendrait de passer par certaines rues, avec des bêtes à cornes, à des heures déterminées, à l'heure, par exemple, où le passage y est le plus actif, ne comporterait qu'une restriction du droit de circuler, et trouverait sa justification dans l'art. 3, nos 1 et 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790.

(1) Règlement de la ville de Gand, sur les bêtes à cornes (25 janvier 1851), art. 2; règlement de la même ville sur l'abattoir (8 août 1857) art. 23.

## SECTION III.

### STATIONNEMENT SUR LA VOIE PUBLIQUE. VOITURES PUBLIQUES. TRAMWAYS.

---

### SOMMAIRE.

**59-60.** — Légalité des ordonnances de police communale qui règlent le stationnement sur la voie publique.

**61.** — Les communes peuvent-elles imposer un tarif à ceux qui stationnent sur la voie publique ou les obliger à prester leurs services à quiconque les réclamera ?

**62.** — Voitures publiques et tramways. — Arrêté-loi du 24 novembre 1829. — Loi du 9 juillet 1875. — Art. 557, nos 1 et 2, du Code pénal.

**63.** — Sanction pénale des règlements fixant le prix du stationnement.

**59.** — Certaines ordonnances de police communale imposent aux individus qui exercent la profession de commissionnaire stationnant dans les rues, l'obligation de se munir d'une autorisation de l'administration communale.

D'autres défendent de stationner, même momentanément sur la voie publique, pour y étaler des marchandises ou y exercer une industrie quelconque, sans une autorisation du bourgmestre.

D'autres encore réglementent plus spécialement le stationnement des voitures de place.

Dans le même ordre d'idées, l'on peut citer encore les

règlements communaux qui interdisent tout attroupement de nature à entraver la circulation.

Ces ordonnances ne portent aucune atteinte à la destination des voies publiques. Car celles-ci sont affectées à la circulation et non pas au stationnement; chacun a le droit d'y circuler indépendamment de toute permission de l'autorité, tandis que ceux qui y stationnent jouissent d'un privilége, qui ne peut être accordé que par l'autorité, et seulement dans les cas prévus par la loi (arg. art. 77, n° 5, loi comm.).

**60.** — La commune peut, soit interdire le stationnement d'une manière absolue, soit ne l'autoriser qu'à certaines conditions, par exemple celle de ne stationner qu'à des heures ou à des endroits déterminés, ou de marquer les voitures de place d'un numéro. Cette dernière formalité tend à faciliter la surveillance exercée par les agents chargés de la police[1].

Ces conditions sont légales parce qu'elles intéressent la sûreté et la commodité de la voirie, ou le maintien du bon ordre et de la tranquillité dans les lieux publics (art. 3, n^os 2 et 3, tit. XI, L. 16-24 août 1790).

**61.** — Mais les conseils communaux peuvent-ils, sous la sanction d'une peine, fixer le prix des services de ceux qui stationnent sur la voie publique et les obliger à les prester à quiconque les réclamera ?

En principe, le droit de police des conseils communaux ne les autorise pas à porter atteinte à la liberté de l'industrie consacrée par la loi des 2-17 mars 1791. Cette liberté n'existe d'ailleurs que si le travailleur a la faculté de traiter avec telles personnes et à telles conditions qu'il juge convenables.

Vainement dit-on que, chargées par le décret des

---

(1) Cass. 19 octobre 1846 (*Pas.* 1847-1-197).

16-24 août 1790 de veiller à la sûreté et à la commodité des lieux publics ainsi qu'au maintien du bon ordre, les communes sont virtuellement investies du droit de prescrire tout ce qu'elles croient nécessaire ou utile à cette fin. Car le décret de 1790 doit se combiner avec la loi des 2-17 mars 1791, et, dès lors, quelque étendus que soient les droits des communes en matière de police, ils rencontrent une limite dans l'obligation de ne point anéantir la liberté de l'industrie.

La loi du 21 mai 1819 n'a pas modifié cet état de choses. Elle veut que chacun se conforme, dans l'exercice de son commerce, profession, industrie, métier ou débit, aux *règlements de police locale* (art. 2). De quels règlements de police s'agit-il ici? De ceux qui étaient autorisés, en 1819, par la législation existante, et spécialement, par la loi des 16-24 août 1790 combinée avec celle des 2-17 mars 1791. La loi de 1819 n'a donc pas eu pour but ni pour effet d'étendre le droit de police des communes. Sinon, il serait impossible d'alléguer une raison valable pour leur interdire, soit de fixer le prix des denrées exposées en vente dans les boutiques ou autres établissements analogues, soit d'imposer aux débitants l'obligation de servir le public; car la police de ces établissements appartient également aux communes. Personne cependant n'admettra la légalité de pareilles mesures. Personne ne contestera qu'elles méconnaissent le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Mais ce principe peut-il être invoqué par ceux qui stationnent sur la voie publique? La commune qui concède le privilége d'y stationner, n'est-elle pas libre de le subordonner à telles conditions qu'elle juge utiles, et de sanctionner l'observation de ces conditions par une peine?

Lorsque les concessions dont il s'agit sont consenties à titre onéreux, elles sont régies par l'article 77, n° 5, de la loi communale. Cette disposition s'occupe des règlements

ou tarifs relatifs au stationnement sur la voie publique. Ces règlements ne sont pas seulement des *ordonnances de police* tendant à garantir la sûreté de la circulation et le maintien du bon ordre ; ils constituent en outre des *règlements d'administration intérieure.* Ils ont pour objet de fixer les conditions du contrat à intervenir entre la commune et ceux qui viendront stationner sur la voie publique, et d'assurer le recouvrement du prix de ce privilége ; ils concernent donc, sous ce rapport, des intérêts exclusivement communaux.

Aucune loi ne s'oppose à ce que la commune, dans ces règlements, tout en fixant le prix du stationnement, stipule certains avantages au profit de ses habitants, par exemple, le droit d'être servis aux prix déterminés par un tarif. Ces stipulations font partie du prix, et sont licites (art. 1121 du Code civil). Comme elles dépendent d'ailleurs d'un règlement d'administration intérieure, il est permis, aux termes de l'article 78 de la loi communale, de les sanctionner par des peines de simple police (comp. le n° 6 ci-dessus).

Lorsque les concessions du droit de stationner sont faites à titre gratuit, les règlements communaux qui les autorisent ont encore le double caractère que l'on vient d'indiquer. En tant qu'ils ont pour objet d'établir une bonne répartition de droits communaux, ils constituent des règlements d'administration intérieure. Les stipulations faites au profit des tiers sont alors encore valables comme conditions de l'avantage accordé gratuitement aux concessionnaires (art. 1121 du Code civil). La commune doit du reste soumettre à l'approbation de la députation permanente les résolutions admettant le stationnement à des endroits où il était interdit auparavant. Dans ce cas il intervient, en effet, un changement du mode de jouissance de biens communaux.

Il suit de ce qui précède que les communes peuvent vala-

blement, sous la sanction d'une peine de simple police, imposer aux cochers stationnant sur la voie publique l'obligation de servir le public sur-le-champ et au prix du tarif fixé par les règlements. Cette solution est conforme à un arrêt de la cour de cassation du 15 mars 1869 (1);

**62.** — Le droit de réglementation des communes en matière de voitures publiques a été soumis à quelques règles spéciales par l'arrêté-loi du 24 novembre 1829 (2) et par la loi du 9 juillet 1875 sur les tramways.

Cet arrêté distingue deux espèces de voitures. D'abord (art. 1), celles qui transportent d'un endroit vers un autre, et à des époques fixes et déterminées, des voyageurs ou des marchandises, soit séparément, soit conjointement (3). Ensuite (art. 3), « les voitures qui ne circulent que dans l'enceinte de la commune et des villages immédiatement avoisinants, ainsi que celles dont on se sert dans des occasions extraordinaires (comme, par exemple, les jours de kermesse ou de foire) pour transporter, à des époques tout à fait incertaines, des individus à mesure qu'ils se présentent et sans se charger d'aucune marchandise. »

Tout ce qui est relatif aux premières, et notamment les mesures de police qui les concernent, est réglé par l'arrêté. Toutefois la commune peut, dans la limite de ses attributions ordinaires, soumettre ces voitures à des dispositions de police nouvelles pourvu que celles-ci ne soient pas contraires à l'arrêté (4). L'arrêté fait lui-même une application de ce principe en proclamant le droit de la régence locale d'inter-

---

(1) Cass. 15 mars 1869. (*Pas*. 1869-1-380.) Rapp. M. Pardon.

(2) Cet arrêté est obligatoire. (Voir l'arrêt de la cour de cassation cité à la note précédente.)

(3) Il faut rapprocher de l'article 1, l'article 2, qui l'explique et l'étend.

(4) Arg. art. 78 § 2 loi comm. L'art. 155 de la Loi fondamentale et les Règlements des villes (art. 70) et du plat pays (art. 26) contenaient une disposition analogue à celle de l'article 78 § 2 de la loi communale.

dire la circulation des voitures dont il s'agit dans les rues étroites ou fort peuplées, et partout où elles en reconnaîtront la nécessité dans l'intérêt de la sécurité publique. Toutefois, dans ce cas, il accorde aux intéressés un droit de recours auprès des autorités supérieures (art. 71). C'est le roi qui statue sur ce recours, après avis de la députation permanente (arg. art. 7, 13, 18 et 19).

Les mesures de police relatives à la seconde catégorie de voitures sont prises par les conseils communaux sous l'approbation de la députation permanente. L'article 3 statue à cet égard comme suit : « Il sera pourvu à la police de ces voitures par des règlements qui seront formés par la régence locale, sous l'approbation des états députés de la province, et qui désigneront, en même temps, les places où ces voitures seront stationnées. »

Cette disposition déroge donc à l'article 78 de la loi communale, qui ne soumet les ordonnances de police locale à aucune approbation.

Quelles sont les limites du droit de police prévu par l'article 3 de l'arrêté de 1829? L'arrêté ne s'expliquant pas à cet égard, il s'ensuit que le droit commun demeure applicable. Ces limites sont donc fixées par le décret des 16-24 août 1790.

Aux termes de l'article 7 de la loi du 9 juillet 1875, les conseils communaux peuvent faire des règlements de police relatifs à l'exploitation des tramways qu'ils ont concédés. Mais ces règlements doivent être approuvés par le gouvernement. Ici encore l'étendue du droit des communes est déterminée par le décret des 16-24 août 1790.

En principe, les conseils communaux ont le droit de sanctionner par des peines de simple police les ordonnances relatives aux tramways et aux voitures visées par l'article 3 de l'arrêté du 24 novembre 1829 (art. 78 loi comm.). Mais

lorsque ces ordonnances concernent des objets prévus par l'article 557, nos 1 et 2, du Code pénal, elles ne peuvent déroger à ces dispositions. Celles-ci sont ainsi conçues :

« Seront punis d'une amende de cinq francs à quinze francs et d'un emprisonnement d'un jour à quatre jours, ou d'une de ces peines seulement :

« 1° Les conducteurs de voitures quelconques ou de bêtes de charge qui ne se tiendront pas constamment à portée de leurs chevaux, bêtes de trait ou de charge ou de leurs voitures, et en état de les guider ou de les conduire ; qui occuperont le milieu des rues, chemins ou voies publics, quand d'autres voitures ou bêtes de charge y chemineront près d'eux(1); qui négligeront de se détourner ou ranger devant toutes autres voitures ou bêtes de charge et à leur approche, et de leur laisser libre au moins la moitié de la voie, ou *qui contreviendraient aux règlements sur ces objets;*

« 2° Ceux qui auront contrevenu aux *règlements* ayant pour objet soit la rapidité, la mauvaise direction ou le chargement des voitures ou des animaux, soit la solidité des voitures publiques, le mode de leur chargement, le nombre et la sûreté des voyageurs. »

**63**. — Il résulte de ce qui a été dit plus haut que les conseils communaux peuvent sanctionner par des peines de simple police l'obligation contractée par ceux qui stationnent sur la voie publique, ou dans les foires, halles et marchés, de payer le prix fixé par le règlement. (Voir les nos 6 et 61.)

L'arrêté royal du 9 avril 1819(2) a reconnu la légalité de ces pénalités sous l'empire de la Loi fondamentale et des Règlements des villes et du plat pays. Il n'y a aucune raison

---

(1) Cette disposition et la suivante ne sauraient s'appliquer aux voitures du tramway.

(2) Voir cet arrêté dans la *Pasinomie*, 2me série, t. V. p. 36.

aujourd'hui pour s'écarter de cette solution ; car l'article 78 de la loi communale reproduit, en matière de règlements d'administration intérieure, les principes admis sous le régime hollandais, et, d'autre part, l'article 77, n° 5, de cette même loi reconnaît virtuellement aux conseils communaux le droit d'édicter des règlements tendant à assurer le recouvrement des droits de place et autres semblables.

Cependant la cour de cassation, par un arrêt du 15 janvier 1866 (1), a décidé que le refus de payer ces taxes ou prix de location ne peut donner lieu qu'à une action civile, et non être l'objet, dans une ordonnance communale, d'une amende de simple police. Mais il s'agissait ici d'un cas où la peine était édictée par une *ordonnance de police*, qui ne pouvait être légale qu'à la condition de rentrer dans les termes du décret des 16-24 août 1790. La peine eût été légale si elle avait été comminée par un *règlement d'administration intérieure* décrété en vertu des dispositions combinées des articles 77, n° 5, et 78 de la loi communale, et approuvé par la députation permanente. L'arrêt n'a pas examiné l'ordonnance à ce point de vue, sans doute parce qu'elle n'avait pas été soumise à l'approbation de la députation.

---

(1) *Pas.* 1866-1-93. Rapp. M. Bosquet.

## SECTION IV.

### DROIT DE POLICE DES COMMUNES SUR LES GRANDES ROUTES.

SOMMAIRE.

**64.** — Objets des sections IV, V et VI.

**65-66.** — Règles générales concernant les attributions de l'État en matière de grande voirie.

§ 1. *Faits qui se produisent sur les grandes routes et qui peuvent en compromettre la viabilité.*

**67.** — Concours de la police communale et de la police générale.

§ 2. *Faits qui se produisent sur les terrains contigus aux grandes routes.*

**68.** — Comment ces faits peuvent nuire à ces routes.

**69.** — *Alignement*. Le décret des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3, n° 1, ne comprend pas la matière de l'alignement. — Art. 76, n° 7, et 90, n° 7, de la loi communale. — Arrêté royal du 29 février 1836.

**70.** — *Faits qui peuvent compromettre la viabilité des routes et qui sont étrangers à l'alignement.* — L'arrêté de 1836 ne déroge pas au décret des 16-24 août 1790. Conséquences.

**71-74.** — Ceux qui construisent le long des grandes routes sont obligés, dans certains cas, de soumettre les plans de bâtisse à l'approbation du collége échevinal. — Art. 90, n° 8, de la loi communale.

**64.** — Le droit de police des conseils communaux s'applique, comme nous l'avons vu (n° 38), à tous les chemins publics. Mais il est plus ou moins étendu dans son exercice selon qu'il s'agit de grande voirie, de voirie vicinale ou de voirie urbaine. Nous allons l'examiner successivement à ces divers points de vue, dans cette section et dans les deux sections suivantes.

**68.** — En ce qui concerne les grandes routes, ce droit est limité à certains égards par le droit de police de l'État.

Par *grandes routes* l'on entend les routes à charge de l'État ou des provinces et les routes concédées par ces pouvoirs (1).

L'État est chargé de surveiller la construction de ces routes, de les élargir, de les améliorer, de les conserver. Il lui appartient aussi, en principe, de fixer la grande voirie, c'est-à-dire de déterminer les routes qui doivent être considérées comme faisant partie de cette voirie (2).

Par exception à cette règle, les conseils communaux, dans les villes et les parties agglomérées des communes rurales, ont compétence pour fixer la grande voirie et pour arrêter des plans généraux d'alignement y relatifs; mais leurs délibérations sur ces objets doivent être soumises à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du roi (art. 76, n° 7, de la loi comm.).

C'est le Roi qui représente l'État pour l'exécution des lois

---

(1) Décret des 6-7 sept. 1790, art. 6; décret du 16 déc. 1811; arr. royaux du 13 mars 1821; cass. 11 août 1851 (Pas. 1851-1-462); trib. corr. de Gand, 16 juillet 1858 (*Belg. jud.* 1858-1466).

(2) *Loi des* 6-7-11 *sept.* 1790, art. 6 : « L'administration, en matière de grande voirie, appartiendra aux corps administratifs, et la police de conservation, tant pour les grandes routes que pour les chemins vicinaux, aux juges administratifs. »

« *Loi des* 7-14 *octobre* 1790 : « Sur les contestations survenues en plusieurs lieux et notamment entre le *directoire du département* de la Haute-Saône et la *municipalité* de Gray, l'assemblée nationale décrète :

« Article I. — *L'administration*, en *matière de grande voirie*, attribuée aux corps administratifs par l'article 6 du décret des 6-7 septembre sur l'organisation judiciaire, comprend, dans toute l'étendue du royaume, *l'alignement des rues des villes, bourgs et villages qui servent de grandes routes.* »

« *Décret du* 22 *décembre* 1789- *janvier* 1790. — *Section III — art.* 2 : *Les administrations de département seront encore chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume*, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives : ... 5° à *la conservation* des propriétés publiques; 6° à celle des forêts, rivières, *chemins* et autres choses communes. »

concernant les grandes routes. Cette exécution implique la nécessité du pouvoir de réglementer et d'administrer.

Le pouvoir réglementaire du roi s'exerce par voie d'arrêtés. C'est de cette manière qu'il peut fixer le plan général d'alignement d'une route dans les cas non prévus par l'art. 76, n° 7, de la loi communale.

Le roi exerce son pouvoir d'administration par l'intermédiaire du ministre des travaux publics, du corps des ponts et chaussées, et dans certains cas, de la députation permanente et du collége échevinal. Ces deux derniers corps ont seuls le droit de donner des alignements particuliers conformément aux plans généraux d'alignement. Mais ils ne jouissent d'aucun pouvoir réglementaire. L'article 90, n° 7, de la loi communale et l'arrêté du 29 février 1836 leur attribuent simplement un pouvoir d'administration.

**66.** — Le droit de veiller à la conservation des grandes routes emporte celui de prendre les mesures nécessaires, d'abord pour qu'il ne s'y commette ni anticipations, ni détériorations; ensuite pour que les travaux qui se font sur les terrains contigus aux grandes routes, ne puissent pas nuire à celles-ci.

Comment les règles que l'on vient de rappeler se concilient-elles avec celles qui fixent les attributions de police des conseils communaux ? Il faut distinguer, selon qu'il s'agit de faits qui se produisent sur la route même, ou de faits qui s'accomplissent sur les propriétés riveraines.

### § 1. *Faits qui se produisent sur les grandes routes et qui peuvent en compromettre la viabilité.*

**67.** — Quelques-uns sont prévus par le Code pénal (art. 521 et 560, n° 2), par les lois sur la police du roulage et par la loi du 29 floréal an X, relative aux contraventions en matière de grande voirie.

L'art. 1 de cette dernière loi range parmi ces contraventions les anticipations, les dépôts de fumier ou d'autres objets, et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art...

Les art. 521 et 560, n° 2, du Code pénal s'occupent de quelques-unes de ces contraventions; ils sont ainsi conçus :

« Art. 521. Quiconque aura détruit ou renversé par quelque moyen que ce soit, en tout ou en partie, des... ponts, chaussées... appartenant à autrui sera puni de la reclusion. »

« Art. 560-2°. Seront aussi punis d'une amende de dix francs à vingt francs ceux qui, dans les lieux appartenant au domaine public de l'État, des provinces ou des communes, auront enlevé des gazons, terres, pierres ou matériaux, sans y être dûment autorisés. »

Il appartient au roi de faire les règlements de police nécessaires pour assurer la viabilité des grandes routes et, spécialement, de comminer les peines établies par la loi du 6 mars 1818 (art. 1) contre ceux qui commettent les contraventions de grande voirie mentionnées dans la loi du 29 floréal an X, et non réprimées soit par le Code pénal, soit par d'autres lois spéciales.

Mais lorsque les faits prévus par l'arrêté d'administration générale tendent non-seulement à nuire à la route, mais encore à y compromettre la sûreté ou la commodité du passage, les conseils communaux ont également le droit de les réglementer. Toutefois leurs ordonnances ne peuvent être contraires aux actes du pouvoir royal. Ainsi, le roi et les communes (1) sont, l'un et l'autre, compétents

(1) Cass. 30 mars 1868 (*Pas.* 1868-1-293). Rapp. M. Bonjean.

pour ordonner la suppression des bornes faisant saillie sur la voie publique, mais l'ordonnance communale relative à cet objet ne peut pas, par exemple, accorder pour l'enlèvement un délai plus long que l'arrêté royal.

Les *anticipations*, dont parle l'article I de la loi du 29 floréal an X, bien que portant directement atteinte au domaine de la route, sont commises ordinairement à l'occasion d'ouvrages faits le long des routes. C'est pourquoi nous nous en occuperons spécialement dans le paragraphe suivant.

### § 2. — *Faits qui se produisent sur les terrains contigus aux grandes routes.*

**68.** — Ces faits sont dommageables pour la route, soit lorsqu'ils constituent une anticipation sur ses limites actuelles ou sur celles qui sont tracées par un plan général d'alignement, soit lorsqu'ils en compromettent la solidité ou la viabilité. Dans cette dernière catégorie rentrent les excavations ou autres travaux qui pourraient causer des éboulements, les constructions dont la chute donnerait lieu à des dégradations, les plantations trop rapprochées qui, par l'humidité qu'elles produisent ou qu'elles entretiennent, nuisent au bon état d'entretien de la route. Nous nous occuperons d'abord des faits qui concernent l'alignement, ensuite de ceux qui intéressent la viabilité des routes.

**69.** — *Alignement.* — La sécurité et la commodité de la circulation exigent, sans doute, que l'on empêche les particuliers d'anticiper sur la largeur des routes, ou, dans certains cas, que l'on pourvoie à l'élargissement de celles-ci en formant des plans généraux d'alignement. Il semblerait donc que ces objets dussent rentrer dans les attributions des conseils communaux aux termes de l'art. 3, n° 1, du décret des 16-24 août 1790. Cependant l'on n'a jamais donné une pareille portée à cette disposition. De tout temps les ques-

tions d'alignement ont été réglées par des lois spéciales. La législation contemporaine du décret de 1790, comme celle qui l'a suivi, n'ont cessé de considérer l'alignement comme une matière intéressant la conservation et l'amélioration des voies publiques, plutôt que la sécurité et la commodité du passage. C'est pourquoi, tout ce qui tient à l'alignement de la grande voirie a toujours été confié, non pas aux conseils communaux, mais à l'Etat, représenté par le Roi ou par d'autres corps ou fonctionnaires (1).

Toutefois, l'article 76, n° 7, de la loi communale permet aux conseils communaux de prendre l'initiative de la confection des plans généraux d'alignement de la grande voirie dans les villes et dans les parties agglomérées des communes rurales. Cette disposition est exceptionnelle, parce qu'elle fait intervenir les communes dans l'administration de la grande voirie. Elle est donc de stricte interprétation.

Il résulte de là que les communes ne peuvent pas, par des règlements de police, déterminer les cas dans lesquels l'alignement doit être réclamé. Cette matière a fait du reste l'objet de l'arrêté royal du 29 février 1836 et de l'article 90, n° 7, de la loi communale, qui sont ainsi conçus :

*Arrêté royal du* 29 *février* 1836 : Art. 1. « Quiconque voudra construire, reconstruire, réparer ou améliorer des édifices, maisons, bâtiments, murs, ponts, ponceaux, aqueducs, faire des plantations ou autres travaux quelconques, le long des grandes routes, soit dans les traverses des villes, bourgs ou villages, soit ailleurs, devra préalablement y être autorisé par la députation des états de la province, se conformer aux conditions et suivre les alignements qui lui seront prescrits par ce collége, sauf les droits à une juste et

---

(1) Voir notamment l'art. 1 de la loi des 7-14 octobre 1790, à la page 73, note 2, ci-dessus.

préalable indemnité, dans le cas ou une partie de sa propriété devrait, par suite des nouveaux alignements adoptés, être incorporée dans la voie publique. »

Art. 2. « Les contraventions aux dispositions qui précèdent seront constatées dans la forme ordinaire et réprimées conformément à la loi du 6 mars 1818, indépendamment des mesures qui pourront être prises pour effectuer la démolition des maisons, bâtiments, murs, etc., construits, reconstruits, réparés ou améliorés, ou l'enlèvement des plantations faites sans autorisation. »

Tout ce qui concerne la démolition prévue par l'art. 2 a été réglé par l'art. 14 de la loi du 1er février 1844.

*Art.* 90, *n°* 7 *de la loi communale :* « Le collége des bourgmestre et échevins est chargé : des alignements de la grande et petite voirie, en se conformant, lorsqu'il en existe, aux plans généraux adoptés par l'autorité supérieure, et sauf recours à cette autorité et aux tribunaux, s'il y a lieu, par les personnes qui se croiraient lésées par les décisions de l'autorité communale. »

« Néanmoins, en ce qui concerne la grande voirie, les alignements donnés par le collége sont soumis à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial. »

Il suit de ces dispositions que celui qui veut construire ou faire un ouvrage quelconque le long d'une grande route, est tenu de demander l'alignement au collége échevinal. L'arrêté d'alignement ainsi obtenu doit être approuvé par la députation permanente. Le collége et la députation n'agissent ici que comme pouvoirs exécutifs. Ils sont liés par les plans généraux d'alignement, là où il y en a (1) ; s'il n'y en a pas, ils doivent suivre la ligne séparative, telle

(1) Cass. 26 mars 1866 (*Pas.* 1866-1-205). Rapp. M. Paquet. Comp., Cass. 7 février 1870 (*Pas.* 1870-1-254). Rapp. M. Keymolen.

qu'elle existe en fait, de la voie publique et de la propriété riveraine (1). Autrement, ils s'érigeraient en pouvoirs délibérants; ils formeraient eux-mêmes un plan général d'alignement; ils empiéteraient sur les attributions dévolues soit au conseil communal, dans le cas prévu par l'art. 76, n° 7, de la loi communale, soit au roi, dans les autres cas. Il ne résulte pas de là que le particulier, lésé par un alignement illégal approuvé par la députation, puisse ne pas le suivre. L'arrêté d'alignement est obligatoire tant qu'il n'a pas été réformé par le roi (2).

Aux termes de l'arrêté de 1836, l'alignement est prescrit pour tous les travaux de reconstruction, de réparation ou d'amélioration des édifices, maisons, bâtiments, murs, ponts, ponceaux, aqueducs. Cette énumération n'est point limitative comme le prouvent les mots « faire des plantations *ou autres travaux quelconques*. » Mais, si générale que soit cette expression, il ne faut pas y comprendre les travaux qui ne peuvent intéresser ni la viabilité de la route, ni l'alignement, par exemple, les travaux de conservation ou d'entretien, ou les travaux de l'agriculture. (Arg. art. 4 L. du 1er fév. 1844.)

Les seuls travaux dont s'occupe l'arrêté sont ceux qui sont faits *le long des grandes routes*, c'est-à-dire sur une propriété privée qui touche immédiatement à la route, telle qu'elle est dans son état actuel, ou telle qu'elle doit devenir par suite des plans généraux d'alignement (3).

---

(1) Voir, en ce sens, une dépêche ministérielle du 1er avril 1869, citée dans WYVEKENS, *Nouveau commentaire de la loi communale*, p. 237.

(2) Cass. 18 mai 1868 (*Pas.* 1868-1-360). Rapp. M. De Longé. Dans l'espèce de cet arrêt, la députation avait prescrit un alignement non conforme au tracé actuel de la route et non justifié d'ailleurs par un plan général d'alignement. Mais le constructeur n'avait pas réclamé la réformation de l'arrêté de la députation.

(3) Cass. 18 mai 1868 (*Pas.* 1868-1-360). Rapp. M. De Longé.

Il résulte de là que ni le collége échevinal, ni la députation permanente ne peuvent, sous prétexte d'alignement, prescrire certains ouvrages sur la voie publique, tels que la construction de trottoirs [1], ou ordonner la suppression d'ouvrages empiétant sur le domaine de la route. Les attributions déléguées à ces corps par l'arrêté de 1836 sont exceptionnelles. Les faits qui se produisent sur la route même sont soumis, selon les cas, à la police du roi, ou à celle du conseil communal.

**70.** — *Faits qui peuvent compromettre la viabilité des routes et qui sont étrangers à l'alignement.* La matière est encore réglée par l'arrêté royal du 29 février 1836.

Les mots *se conformer aux conditions et suivre les alignements qui lui seront prescrits par ce collége*, qu'on lit dans l'art. 1 de l'arrêté, montrent qu'il vise, outre les travaux donnant lieu à alignement, d'autres travaux encore pour lesquels il y a lieu de prescrire des *conditions*. Quel est le sens de ce mot?

L'arrêté de 1836 est une mesure d'exécution des lois qui ont rendu l'autorité provinciale compétente pour pourvoir, non-seulement à l'alignement, mais encore à la conservation des grandes routes [2]. Le mot *conditions* vise les précautions destinées à empêcher que les travaux effectués le long de ces routes ne nuisent à leur bon état de conservation [3]. On conçoit, en effet, comme nous l'avons fait remarquer, que les travaux mêmes qui ne sauraient intéresser la délimitation ou l'élargissement de la route, les constructions intérieures et non confortatives par exemple, peuvent être de nature à causer des éboulements, des écroulements

(1) Bruxelles, 19 juillet 1838 (*Pas.* 1838-II-209).
(2) Voir les lois citées page 73 ci-dessus, note 2.
(3) Comp. sur la portée du mot *conditions* dans l'arrêté de 1836, Labye, *Législation des travaux publics*, v° *Alignement*, p. 732, 1re col.



et, par suite, un dommage à la voie publique. Il appartient à la députation, agissant comme agent du gouvernement, de prescrire alors les conditions nécessaires pour prévenir ce dommage. Le collége échevinal n'a point, en principe, le droit d'intervenir en cette matière, puisque l'art. 90 n° 7 de la loi communale ne concerne que l'alignement.

L'arrêté de 1836 ne déroge pas au décret des 16-24 août 1790. C'est pourquoi le particulier qui a obtenu l'alignement nécessaire pour construire le long d'une grande route, ou à qui la députation a prescrit les conditions dont il s'agit dans l'arrêté de 1836, doit, en outre, se conformer aux règlements de police communale tendant à garantir la sécurité, la commodité, la salubrité du passage. L'arrêté ne dit point, en effet, que moyennant l'observation des formalités qu'il prévoit, on pourra toujours commencer les ouvrages; il défend simplement de construire avant qu'on n'ait observé ces formalités; il n'exclut donc pas le droit des conseils communaux d'imposer des conditions spéciales aux constructeurs.

D'autre part, la députation ne pourrait, sans empiéter sur les attributions de la commune, prescrire aux constructeurs des conditions étrangères au but de l'arrêté de 1836, c'est-à-dire à l'exécution des plans d'alignement et à la conservation de la voie.

Ainsi, ce corps n'est pas autorisé, tout en indiquant l'alignement à celui qui veut construire, à lui interdire de bâtir en retraite de cet alignement. Il est vrai qu'une pareille interdiction tend à empêcher la formation d'enfoncements et d'angles rentrants le long de la route et, dès lors, à garantir la sécurité, la propreté, la salubrité du passage; mais elle n'a rien de commun avec la conservation, l'amélioration ou l'élargissement de la voie elle-même. Elle ne peut donc être prononcée que

par la commune. Ce principe souffre exception seulement dans le cas prévu par l'art. 53 de la loi du 16 septembre 1807. (Voir le n° 86 ci-dessous).

Ainsi encore, la députation n'a point compétence pour imposer aux riverains l'obligation de clôturer leurs propriétés ou d'y faire d'autres actes qui n'intéressent pas la route, mais qui tendent à garantir la sécurité du passage. La commune seule peut prendre des mesures de ce genre.

Nous avons du reste déjà fait remarquer que l'arrêté de 1836 n'autorise pas la députation à réglementer les faits qui se passent soit sur la voie publique, soit sur des terrains non contigus à la voie publique.

**71.** — En vue de permettre à la députation de s'assurer si les constructions à faire sur des terrains contigus aux grandes routes ne sont pas de nature à nuire à la viabilité de celles-ci, les particuliers peuvent être invités à soumettre à ce corps les plans des bâtisses projetées. Il est également permis à la commune d'ordonner aux constructeurs de présenter ces plans au bourgmestre (1), afin que celui-ci examine si leur exécution ne peut nuire à la sécurité ou à la salubrité du passage.

Cette règle est absolue en ce qui concerne les grandes routes situées, soit dans les communes de moins de 2000 habitants, soit dans les parties non agglomérées des autres.

Mais l'article 90, n° 8, de la loi communale y a dérogé relativement aux parties agglomérées des communes de 2000 habitants ou au-dessus. Pour ce qui regarde celles-ci, il a substitué le collége échevinal à la députation et il a, en

(1) Du *bourgmestre*, disons-nous, et non du collége. Car il s'agit ici d'une mesure de police, et, aux termes de la loi du 30 juin 1842 combinée avec l'art. 90 de la loi communale, c'est le bourgmestre qui est chargé de l'exécution des lois et règlements de police.

même temps, restreint virtuellement le droit de réglementation du conseil. Cet article est ainsi conçu ;

« Le collége des bourgmestre et échevins est chargé :...

« 8° De l'approbation des plans de bâtisse à exécuter par les particuliers, tant pour la petite que pour la grande voirie, dans les parties agglomérées des communes de 2000 habitants et au-dessus, sauf recours à la députation permanente du conseil provincial, et, s'il y a lieu, au gouvernement, sans préjudice du recours aux tribunaux s'il s'agit de questions de propriété. — Le collége sera tenu de se prononcer dans la quinzaine à partir du jour du dépôt des plans. »

Le but de cette disposition ressort des discussions auxquelles elle a donné lieu à la Chambre des Représentants (1). Elle tend à empêcher que les rues importantes ne soient enlaidies par des constructions disgracieuses, que la viabilité des rues ou la sécurité du passage ne soient compromises par des constructions peu solides ou qu'il ne se commette des empiétements sur la voie publique (2).

Il suit de là que l'art. 90, n° 8, de la loi communale déroge à l'art. 3, n° 1, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, en ce sens qu'indépendamment de tout règlement communal, il confie au collége échevinal le soin de pourvoir à la sûreté du passage. Il déroge, en outre, à l'arrêté de 1836, puisqu'il autorise le collége à examiner si les constructions à faire le long d'une grande route ne peuvent pas compromettre la viabilité de celle-ci. Ce second point a été reconnu par un arrêt de la cour de cassation du 28 juillet 1873 (3). « Attendu, porte cet arrêt, que l'article

---

(1) Voir *Moniteur* du 20 février 1835.
(2) Par exemple, au moyen de balcons ou autres saillies du même genre.
(3) *Pas*. 1873-I-271. Rapp. M. Hynderick.

90 de la loi du 30 mars 1836 déroge à cet arrêté en ce sens seulement que le collége des bourgmestre et échevins est substitué à la députation des états provinciaux pour donner l'autorisation de bâtir et pour approuver les plans, lorsqu'il s'agit, comme dans l'espèce, d'élever une construction le long d'une grande route, dans la partie agglomérée d'une commune de 2000 habitants et au-dessus; que les autres prescriptions dudit arrêté, et notamment celle qui exige l'autorisation accordée préalablement par l'administration compétente, sont maintenues sous la garantie des pénalités de la loi du 6 mars 1818... »

**72.** — L'art. 90, n° 8, s'applique non-seulement aux plans de façades, mais aux plans de *bâtisse*, c'est-à-dire même à la distribution intérieure des constructions.

Tout plan de bâtisse à exécuter sur une propriété contigüe à la voie publique tombe sous le coup de notre article. La contiguïté n'existe pas lorsque la propriété du constructeur est séparée de la voie par des terrains ou des bâtiments appartenant à d'autres propriétaires.

**73.** — Mais les pouvoirs accordés au collége par l'art. 90, n° 8, ne lui appartiennent que dans les communes de 2000 habitants et au-dessus, et seulement dans les agglomérations de ces communes. — Quelle autorité a compétence pour décider, d'abord qu'il y a agglomération, ensuite, où celle-ci commence et où elle finit?

Ces décisions sont importantes, car elles ont pour effet, d'une part, de restreindre le droit de police ordinaire du conseil et de la députation, en matière de voirie, d'autre part, de conférer des attributions nouvelles au collége. On ne saurait reconnaître à l'un de ces corps le pouvoir de vider les conflits qui peuvent s'élever à cet égard entre lui et les deux autres. Cette considération, ainsi que la disposition de l'art. 67 de la Constitution, doivent faire admettre que le

droit de prononcer ici appartient au roi (arg. art. 1, Loi du 1er février 1844).

**74**. — En exerçant l'attribution prévue par l'art. 90, n° 8, de la loi communale, le collége échevinal n'agit pas comme délégué du conseil, comme pouvoir chargé d'exécuter les résolutions du conseil. Il remplit une mission que le législateur lui a confiée; il est le délégué du législateur. Il résulte de là que le conseil ne peut pas lui prescrire des règles à observer dans l'exercice de cette attribution.

D'un autre côté, l'article 90, n° 8, est exceptionnel, et on ne peut pas l'étendre au delà du cas qu'il prévoit. En dehors de ce cas, le conseil reprend son droit de police et de réglementation. C'est pourquoi il lui est permis d'ordonner que les plans de bâtisse à exécuter le long des grandes routes soient soumis à l'approbation du collége, là même où il n'existe pas d'agglomération, et là encore où l'agglomération est située dans une commune de moins de 2000 habitants. Il peut également imposer cette obligation à tous ceux qui veulent construire sur des terrains même non contigus à la voie publique, mais à une distance rapprochée de celle-ci.

---

## SECTION V.

### VOIRIE VICINALE.

---

### SOMMAIRE.



**75.** — Deux autorités, la province et la commune, exercent un droit de police sur les chemins vicinaux.

La vicinalité d'un chemin résulte, en règle générale, de son inscription à l'atlas prévu par la loi du 10 avril 1841[1].

On rencontre des chemins vicinaux même sur le territoire des villes (arg. art. 14 § final de la loi du 10 avril 1841). Mais les portions d'un chemin vicinal qui traversent les villes ou les parties agglomérées des communes rurales peuvent faire l'objet des plans généraux d'alignement prévus par l'art. 76, n° 7, de la loi communale. Or, cette disposition est incompatible avec les règles de la loi du 10 avril 1841 concernant les plans généraux d'alignement

---

(1) Voir les art. 1 à 12 de cette loi.

des chemins vicinaux [1]. D'où il suit que, dès qu'un chemin vicinal inscrit à l'atlas a fait l'objet d'un plan général d'alignement par application de l'art. 76, n° 7, de la loi communale, ce chemin cesse d'être vicinal : il ne reste plus alors qu'à le considérer comme une dépendance de la voirie urbaine et à le soumettre aux règles relatives à cette voirie [2].

Mais on ne serait pas recevable à alléguer devant les tribunaux qu'un chemin vicinal inscrit à l'atlas traverse une agglomération, pour établir qu'il n'est plus soumis aux règles concernant la police de ces chemins. Les tribunaux sont incompétents pour vérifier l'exactitude de ce fait, dont la constatation rentre dans les attributions de l'autorité administrative. (Arg. art. 1, L. du 1er février 1844.)

**76**. — Quelles sont en cette matière les limites respectives du droit de police des conseils communaux et de celui des conseils provinciaux ?

On a vu plus haut (nos 38 et 42) que l'article 3, n° 1, titre XI, du décret des 16-24 août 1790, qui confie aux corps municipaux la mission de veiller à la sûreté et à la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, s'applique aux chemins vicinaux comme aux autres voies publiques. Les conseils provinciaux ont-ils également compétence pour s'occuper de la commodité et de la sûreté du passage dans les chemins vicinaux ?

Par un arrêt du 17 mars 1862 [3], la cour de cassation

---

(1) Voir les art. 1-12 et 27 de cette loi, et l'art. 2 de la loi du 20 mai 1863. La comparaison de l'art. 76, n° 7, et de l'art. 77, n° 6, de la loi communale montre du reste que, même sous l'empire de la loi communale, les règles propres aux chemins vicinaux ne recevaient pas d'application dans les villes et dans les parties agglomérées des communes rurales.

(2) Comp. cass. 11 nov. 1862 (Pas. 1863-I-23) Rapp. M. Joly. Dans l'espèce de cet arrêt, il s'agissait d'un chemin vicinal qui avait fait l'objet d'un plan général d'alignement approuvé par le roi conformément à l'art. 76, n° 7, de la loi communale.

(3) *Pas.* 1862-I-234. Rapp. M. Defacqz.

leur a reconnu le droit de prendre des mesures en vue de la *conservation* des chemins vicinaux. L'arrêt vise un règlement provincial fixant la hauteur à laquelle doivent être réduites les haies longeant ces chemins. Un pareil règlement tend à empêcher la production d'une humidité nuisible au bon état de conservation de la voie.

Mais, dans un arrêt du 27 juillet 1868 (1), la cour est allée beaucoup plus loin. Elle y reconnaît aux conseils provinciaux le droit de veiller à *la liberté et à la sécurité de la circulation*. On pourrait conclure de là qu'il appartient à la province, aussi bien qu'à la commune, de réglementer la sécurité, la commodité et la salubrité du passage dans les chemins vicinaux, et que les ordonnances communales ne pourraient, en cette matière, être contraires aux ordonnances provinciales (art. 78 § 2 loi comm.).

L'exactitude de cette doctrine paraît contestable. Si le décret des 16-24 août 1790 a conféré certaines attributions aux corps municipaux, c'est qu'ils les a considérées comme propres aux communes, comme intéressant directement et particulièrement chacune d'elles (Voir, plus haut, le n° 9). La cour de cassation décide même que ces attributions leur sont garanties par la Constitution; d'où il suivrait que le législateur lui-même ne pourrait pas les leur enlever ou y faire participer d'autres pouvoirs.

---

(1) *Pas.* 1869-I-162. Rapp. M. Pardon. Il s'agissait dans cette affaire d'une disposition du règlement provincial du Hainaut statuant que « quiconque voudrait maintenir ou établir, dans le voisinage des chemins vicinaux, à une distance moindre de 5 mètres, des carrières, minières, sablières, argilières ou autres excavations de nature à compromettre la circulation, devrait, indépendamment de l'autorisation à demander en conformité des lois, arrêtés ou règlements, faire déterminer préalablement par la députation permanente les mesures que réclamerait la sûreté publique. » — On peut considérer ce règlement comme tendant à prévenir les éboulements, c'est-à-dire la dégradation du chemin. A ce point de vue, la légalité du règlement est incontestable et l'arrêt se justifie, si non dans ses motifs, qui semblent conçus en termes d'une généralité dangereuse, au moins dans son dispositif.

Nous avons combattu cette doctrine (Voir le n° 7 ci-dessus); mais soit qu'on l'approuve soit qu'on la rejette, on ne doit pas facilement admettre que le pouvoir législatif ait, en aucun temps, et surtout sous l'empire de la Constitution, voulu faire participer, en cette matière, les conseils provinciaux à l'exercice des attributions des conseils communaux. Il ne semble pas du reste que telle ait jamais été l'intention du législateur. Lorsqu'on analyse les dispositions qui ont établi, organisé ou confirmé le droit de police appartenant à la province sur les chemins vicinaux, on reconnaît que toutes ont en vue l'amélioration, l'entretien ou la conservation du chemin lui-même, et sont étrangères à la commodité, à la sûreté et à la salubrité du passage; elles visent à la protection du chemin, bien plus qu'à celle des passants : elles ne dérogent point au décret des 16-24 août 1790.

La distinction que l'on vient de faire est délicate, sans doute, et, dans bien des cas, il est impossible d'établir une ligne de démarcation entre les mesures tendant à la protection du chemin et celles qui tendent à la protection des passants. Aussi faut-il bien admettre alors que le droit de police de la commune concourt avec celui de la province, et que les ordonnances de la première ne peuvent pas être contraires à celles de la seconde. Mais il n'est pas difficile d'imaginer des mesures de police n'ayant rien de commun avec la conservation de la voie et concernant uniquement l'intérêt des passants. Telles sont la plupart de celles qui ont pour objet d'assurer la salubrité du passage, par exemple l'interdiction de déposer le long des chemins vicinaux des amas de fumier ou d'autres matières produisant des émanations incommodes ou insalubres; telle est encore la défense de stationner, avec des voitures, sur ces chemins. Ici le droit de police de la commune est absolu, et les conseils provinciaux n'ont aucun pouvoir réglementaire.

**77.** — Il importe de démontrer que les dispositions législatives qui ont, depuis la Révolution de 1789, régi le droit d'administration ou de police de l'autorité provinciale en matière de chemins vicinaux, n'ont pas dérogé à l'art. 3, n° 1, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. Voici d'abord le texte de celles de ces dispositions qui se rattachent au droit intermédiaire :

*Loi du* 28 *septembre*-6 *octobre* 1791, *sur la police rurale. — Titre I, Section IV, art.* 3 : « Sur la réclamation d'une des communautés, ou sur celle des particuliers, le directoire du département, après avoir pris l'avis de celui de district, ordonnera *l'amélioration d'un mauvais chemin*, afin que la communication ne soit interrompue dans aucune saison, et il en déterminera la largeur. »

*Loi des* 9-19 *ventôse an XIII relative aux plantations des grandes routes et des chemins vicinaux.*

*Art.* 6. — « L'administration publique fera *rechercher et reconnaître les anciennes limites des chemins vicinaux* et fixera, d'après cette reconnaissance, leur largeur suivant les localités, sans pouvoir cependant, lorsqu'il sera nécessaire de l'augmenter, la porter au delà de six mètres, ni faire aucun changement aux chemins vicinaux qui excèdent actuellement cette dimension. »

*Art.* 7. — « A l'avenir, nul ne pourra planter sur le bord des chemins vicinaux, même dans sa propriété, sans leur *conserver la largeur* qui leur aura été fixée en exécution de l'article précédent. »

L'article 3 de la loi de 1791 a en vue l'amélioration des chemins en mauvais état ; l'art. 6 de la loi de ventôse an XIII s'est préoccupée du bornage et de l'élargissement. Tout cela est relatif à la conservation, à l'amélioration de ces voies, et ne concerne que d'une manière tout à fait indirecte la sécurité et la commodité du passage.

Passons au régime hollandais et belge.

L'article 146 de la Loi fondamentale déclare que les états (des provinces) sont chargés de tout ce qui tient à l'administration et à l'économie intérieure de leur province. Il ne spécifie pas les matières qui se rattachent à cette administration ; il faut en conclure qu'il se réfère à cet égard à la législation existante en 1815, et qu'il ne déroge point à la loi des 16-24 août 1790.

Serait-ce dans l'article 90, n° 12, de la loi communale que l'on voudrait chercher le principe d'une pareille dérogation ? Mais cet article ne s'occupe que de *l'entretien* des chemins vicinaux. Le collége des bourgmestre et échevins est, dit-il, chargé : « ... 2° De faire entretenir les chemins vicinaux... conformément aux lois et aux règlements de l'autorité provinciale. » Le mot *lois* a été introduit dans cet article par une mesure de *prudence*, pour marquer que les autorités provinciales n'ont pas le droit, dans leurs règlements, de déroger aux lois existantes. Ceci a été expressément déclaré à la Chambre des Représentants, à la séance du 19 février 1836, par plusieurs orateurs, et notamment par M. Desmet. C'est sur la proposition de M. Desmet que le mot *lois* a été inséré dans la disposition (1).

La loi provinciale n'a pas davantage innové en cette matière. Son article 85 autorise, il est vrai, en termes généraux, le conseil provincial à faire des règlements

(1) Voici comment M. Desmet, répondant à une observation de M. Dumortier, s'est exprimé : « L'honorable préopinant entend, je crois, que les règlements provinciaux sont toujours conformes aux lois, mais je le prie de remarquer que, d'après l'article, ainsi qu'il propose de le rédiger, les autorités provinciales pourraient par leurs règlements déroger aux lois existantes. C'est un droit qu'on ne peut pas leur reconnaître, et je pense que l'on doit adopter mon amendement ne fût-ce que par prudence. »

d'administration intérieure et des ordonnances de police sur les objets qui ne sont pas régis par des lois ou des règlements d'administration générale. Mais on reconnaît que cette disposition n'emporte pas le droit de réglementer les objets de police rentrant dans les attributions de la commune [1].

Enfin la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux n'a fait que confirmer, en principe, le droit de police appartenant aux conseils provinciaux en vertu des lois antérieures. Son article 32 implique, quant aux points dont elle ne s'est pas occupée, le maintien des règlements et ordonnances jusqu'alors en vigueur, et, par conséquent, le droit d'en renouveler et d'en modifier les dispositions [2]. Mais rien ne démontre, rien n'autorise à supposer que le législateur ait voulu, soit déroger au décret de 1790, soit valider les ordonnances provinciales contraires à ce décret.

Vainement invoquerait-on en sens contraire le rapport de la section centrale relatif à la loi de 1841. On lit dans ce rapport la déclaration suivante : ...« Une énumération qui serait faite de tous les points à régler, pourrait être incomplète ou comprendre des choses dont il est inutile de s'occuper; ce qui pourrait amener les conseils provinciaux à omettre les points essentiels dans les règlements qu'ils feront, sous prétexte que la loi ne les autorise pas à réglementer, ou à insérer dans leurs règlements des choses inutiles, sous prétexte que la loi leur ordonne de les y traiter. Il a paru préférable d'abandonner aux conseils provinciaux le soin de reconnaître les besoins de leur province. »

Quelle est la portée de ces paroles? Signifient-elles que

---

(1) Voir le n° 9 ci-dessus.
(2) Voir l'arrêt cité à la note 3 de la page 87.

les conseils provinciaux peuvent insérer dans leurs règlements telle disposition qu'il leur plaît, sans se soucier du point de savoir si elle est contraire aux lois? Nullement. Elles indiquent simplement que, dans la limite de leurs attributions, les provinces jouissent d'une pleine liberté d'appréciation quant aux mesures de police à prendre. Or, ces attributions sont nettement déterminées par la loi même du 10 avril 1841 : elles concernent uniquement la reconnaissance et la délimitation des chemins vicinaux (chap. I), leur entretien et leur amélioration (chap. II), leur élargissement, leur redressement, leur ouverture et leur suppression (chap. III). Quant aux chapitres IV et V, intitulés respectivement *Police des chemins vicinaux* et *Des règlements provinciaux*, ils n'ont pas pour but d'ajouter une nouvelle attribution à celles que l'on vient d'énumérer, mais seulement de garantir l'efficacité des mesures de police se rapportant aux objets spécifiés dans les trois chapitres précédents.

---

## SECTION VI.

### DROIT DE POLICE DES CONSEILS COMMUNAUX EN MATIÈRE DE VOIRIE URBAINE, SPÉCIALEMENT AU POINT DE VUE DES CONSTRUCTIONS.

---

### SOMMAIRE.

**78.** — De la voirie urbaine en général.

§ 1. ***Rues, ruelles, passages et impasses prévus par les articles* 1 *et* 2 *de la loi du* 1<sup></sup>er *février* 1844.**

**79.** — Ces rues et passages sont assimilés à la voirie urbaine, mais au point de vue de la police seulement. — Conséquences.

**80.** — Règlements communaux tendant à obtenir l'élargissement de ces voies. — Art. I de la loi du 1er fév. 1844.

**81.** — L'art. 90, n° 8, de la loi communale est applicable en cette matière.

**82.** — Explication de l'art. 2 de la loi du 1er février 1844.

§ 2. ***Voies de communication constituant la voirie urbaine proprement dite.***

**83.** — Etendue du droit de police de la commune. Principes généraux.

**84.** — Droits et devoirs du constructeur. — Division de la matière.

**85.** — Cas où il n'existe pas de plan général d'alignement.

**86.** — Cas où, par suite d'un plan d'alignement dûment adopté, le constructeur a la faculté de s'avancer sur la voie publique.

**87.** — Cas où les terrains sur lesquels on veut construire sont destinés à reculement en conformité d'un plan d'alignement dûment adopté. Deux hypothèses à considérer.

**88.** — Première hypothèse. — Les terrains destinés à reculement sont situés dans des communes rurales de moins de 2000 habitants.

**89-91.** — Deuxième hypothèse.— Les terrains destinés à reculement sont situés dans des villes ou des portions agglomérées de communes rurales de deux mille habitants ou au-dessus.

**78.** — La voirie urbaine comprend au point de vue de la police :

A) Toutes les voies publiques traversant les villes, à l'exception des grandes routes, et des chemins vicinaux qui n'ont pas fait l'objet d'un plan général d'alignement approuvé par le roi (Voir le n° 75 ci-dessus).

B) Toutes celles qui, sans former des dépendances de la grande voirie, traversent des portions agglomérées de communes rurales de 2000 habitants et au-dessus, lorsqu'un arrêté royal, intervenu après avis de la députation, le conseil communal entendu, a soumis ces agglomérations au régime de la loi du 1er février 1844 sur la police de la voirie urbaine (Arg. art. 1 et 4 de la loi du 1er fév. 1844 comb. avec l'art. 76, n° 7, de la loi comm.).

C) Celles qui traversent les parties agglomérées des communes rurales non comprises dans le n° précédent, lorsque ces voies ne figurent pas à l'atlas des chemins vicinaux, et celles-là même qui y figurent, lorsqu'elles ont fait l'objet de plans généraux d'alignement dûment approuvés (Voir le n° 75 ci-dessus).

D) Les rues, ruelles, passages et impasses établis à travers les propriétés particulières et aboutissant à la voie publique — peu importe d'ailleurs que celle-ci soit un chemin vicinal, une grande route ou une voie urbaine — dans les villes et dans les agglomérations mentionnées *sub litt.* B. ci-dessus (Art. 1 et 2, L. 1er fév. 1844).

Les attributions de police de la commune sont, en général, les mêmes relativement à toute espèce de chemins. Mais la loi du 1er fév. 1844 a modifié ces attributions en ce qui concerne certaines voies urbaines. Les dispositions de cette loi doivent être combinées avec celles de l'art. 90, nos 7 et 8, de la loi communale, et avec l'art. 3, n° 1, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790. L'analyse et la comparaison de ces diverses dispositions nous permettra de déterminer les droits et les devoirs de ceux qui veulent construire le long

d'une voie urbaine. Nous nous occuperons d'abord, des rues et ruelles prévus par les art. 1 et 2 de la loi du 1er fév. 1844; ensuite, des autres voies qui sont énumérées ci-dessus *sub litt. A*, *B*, *C*, et qui constituent la voirie urbaine proprement dite.

## § 1. — *Rues, ruelles, passages et impasses prévus par les art.* 1 *et* 2 *de la loi du* 1er *février* 1844.

**79.** — On a vu aux numéros 44 et 57 quelles sont les conséquences de l'assimilation de ces rues et passages, au point de vue de la police, à la voirie urbaine.

Il importe d'insister ici sur la circonstance que cette assimilation est faite seulement en ce qui concerne la police. De là découlent, en effet, deux conséquences importantes.

La première, c'est que les voies dont il s'agit ici n'ont pas été placées par la loi de 1844 dans le domaine public communal; elles demeurent la propriété de ceux qui les ont ouvertes(1). La seconde, c'est que les dispositions concernant la formation et l'effet des plans d'alignement, telles que l'article 76, n° 7, de la loi communale et l'article 4 de la loi du 1er février 1844, sont sans application possible quant à ces voies. La raison en est que ces dispositions intéressent l'administration de la voirie et non pas la police(2). L'exécution des plans généraux d'alignement peut du reste entraîner pour la commune l'obligation d'exproprier tout ou partie des propriétés riveraines. Or, cette expropriation se

---

(1) Voir en ce sens, Bruxelles, 22 juillet 1875 (*Pas*. 1875-II-345); voir toutefois Bruxelles 26 mai 1874. (*Pas*. 1874-II-388) et la note sous cet arrêt.

(2) Comp. les nos 55 et 69 ci-dessus.

conçoit lorsque la commune est propriétaire du chemin à élargir, elle ne se conçoit pas dans le cas où le chemin appartient aux riverains.

**80**. — Il ne faut pas conclure de là qu'il soit interdit à la commune de prendre les mesures nécessaires pour obtenir l'élargissement des rues et passages prévus par les art. 1 et 2 de la loi du 1er février 1844. Il lui est permis d'ordonner, par exemple, à ceux qui voudront y faire des reconstructions, de laisser à la voie une largeur déterminée par l'ordonnance, ou à déterminer par le collége échevinal. En fixant cette largeur par une disposition générale, le conseil communal ne fait pas un plan d'alignement, mais un règlement de police ayant pour but la sécurité et la salubrité du passage; et le collége, en indiquant la largeur à observer dans chaque cas particulier conformément au règlement, se borne à exécuter celui-ci. Tout cela n'a rien de commun avec les règles relatives à l'alignement.

Quand il n'existe pas de règlement de ce genre, le propriétaire de la voie peut reconstruire les bâtiments qui la bordent, sur l'ancien emplacement, mais il lui est interdit d'empiéter sur la largeur du chemin. Lors même que ces empiétements n'auraient été prévus par aucune ordonnance, la commune trouverait dans l'article 551, n° 4, du Code pénal une arme suffisante pour les prévenir.

**81**. — Celui qui veut reconstruire est obligé, en tous les cas, de soumettre le plan de sa bâtisse à l'approbation du collége échevinal. La disposition de l'article 90, n° 8, est applicable en cette matière, parce qu'elle constitue une mesure de police.

**82**. — Les observations qui précèdent concernent celles des voies de communication prévues par l'article 1 de la loi du 1er février 1844 qui existaient au moment où cette loi

est entrée en vigueur. L'article 2 de la même loi s'occupe de celles que l'on a ouvertes depuis.

Il est ainsi conçu : « Ces voies de communication, quelle qu'en soit la destination, ne peuvent être ouvertes qu'après avoir obtenu l'autorisation de l'administration communale et conformément au plan adopté. » Il faut rapprocher de cette disposition celle de l'article 8 de la loi de 1844, qui permet au propriétaire d'exercer son recours à la députation permanente du conseil provincial, et, s'il y a lieu, au roi, contre la décision de l'administration communale.

La disposition de l'article 2 est encore de pure police : cela résulte de sa combinaison avec l'article 1 § 1 et du but même qui lui a été assigné dans le rapport de la section centrale (1).

L'article 2 n'a rien de commun avec l'objet réglé par l'article 76, n° 7, de la loi communale. Celui-ci soumet à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du roi les délibérations du conseil relatives à l'ouverture de rues nouvelles. Dans l'article 76, n° 7, il s'agit de rues ouvertes d'après un plan général d'alignement arrêté

---

(1) On lit dans ce rapport, qui figure au *Moniteur* du 15 août 1842 :

« Elle (la section centrale) a particulièrement remarqué le fait signalé que, dans certaines localités, on a construit des maisons basses et humides dans des propriétés particulières en ne ménageant qu'une ruelle sale et étroite. Ces constructions, dont le résultat est de rendre l'action de la police à peu près nulle, inspirent des craintes sérieuses pour le cas où une maladie contagieuse ou épidémique viendrait affliger les villes où elles sont établies. »

« La section centrale a pensé que les chemins qui seraient établis à travers des propriétés particulières, ne devaient pas, dans les villes et les parties agglomérées des communes rurales, échapper à l'action de la police Ce n'est pas, dans ce cas, priver un citoyen de son droit de propriété, c'est uniquement l'empêcher d'en faire un usage qui pourrait devenir contraire au repos public et à la salubrité des villes et des populations agglomérées. Une autorisation devient donc nécessaire. Cependant, si elle était refusée sans motifs fondés, un recours serait ouvert à celui qui demanderait une telle autorisation. »

par le conseil et qui doivent tomber dans le domaine public communal; elles donnent lieu le plus souvent à des expropriations pour cause d'utilité publique et à de grandes dépenses (1). C'est pour ces raisons que l'article 76, n° 7, a subordonné la validité des délibérations relatives à l'ouverture de ces rues à l'accomplissement de certaines formalités. Or, aucune de ces raisons ne se présente en ce qui concerne l'ouverture des voies de communication dont il est parlé dans l'article 2 de la loi du 1er février 1844.

De plus, dans le cas prévu par l'art. 76, n° 7, c'est le conseil qui décrète l'ouverture de la rue; dans le cas prévu par l'art. 2 de la loi de 1844, le conseil ne prend aucune initiative; c'est un particulier qui décide d'ouvrir la voie; l'administration locale n'intervient que pour autoriser l'exécution du projet ou pour s'y opposer.

Enfin, dans l'art. 76, n° 7, de la loi communale, il s'agit de rues que le conseil est absolument libre de supprimer, sauf à soumettre sa délibération à l'avis de la députation et à l'approbation du roi, tandis que la fermeture des voies dont s'occupe l'article 2 de la loi de 1844, ne peut être ordonnée que par mesure de police (2).

---

(1) Comp. séance de la Chambre des Représentants du 18 février 1835 (*Moniteur* du 19 février 1835).

(2) La question examinée au texte a été agitée à la séance de la Chambre des Représentants du 29 novembre 1843 (*Moniteur* du 30 novembre 1843).

Le ministre de l'intérieur y a parlé en ces termes :

« Je voudrais faire une question à l'honorable rapporteur de la section centrale sur le sens de l'article 2. Il y est dit que les voies de communication dont il s'agit à l'article premier, quelle qu'en soit la destination, ne peuvent être ouvertes qu'*après avoir obtenu l'autorisation de l'administration communale*. Je suppose qu'il n'y a pas ici de dérogation à la loi communale, c'est-à-dire que l'autorisation de l'administration communale seule ne suffit pas, qu'il faudra que cette autorisation soit soumise à toutes les formalités indiquées par la loi communale. — Je vais, messieurs, m'exprimer encore plus clairement,

Les mots *administration communale* désignent, dans l'article 2 § 1 de la loi du 1er février 1844, aussi bien que dans les articles 4 et 5, le collége échevinal, et non pas le conseil communal. Le conseil prend des mesures générales par voie de délibération; c'est au collége seul, lorsque le bourgmestre n'est pas compétent, qu'il appartient d'exécuter les lois de police et de statuer, sur des cas particuliers, par voie d'autorisation. C'est en ce sens que l'expression *administration communale* a été expliquée par le ministre de l'intérieur à la séance de la Chambre des Représentants du 16 septembre 1842 (1). Si, plus tard, à la

---

Par l'article 76, n° 7, de la loi communale, on place entre autres dans les attributions du conseil communal la fixation de la grande voirie et les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes rurales, l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression. Mais il est dit en tête de cet article que les délibérations du conseil communal sur ces objets seront soumises à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du roi. — Je suppose que le droit commun est maintenu. »

A cette question, il n'a été fait aucune réponse directe. M. de Garcia, rapporteur de la section centrale, s'est borné à déclarer que la commission chargée de l'examen du projet de loi n'avait jamais eu l'intention de porter atteinte aux prérogatives de la commune, ni à celles de l'autorité supérieure qui doit approuver certains actes des administrations communales, et notamment la formation des plans d'alignement; que la commission n'avait nullement entendu déroger à aucune des dispositions de la loi qui règle et détermine les attributions de la commune; que, dans sa pensée, l'on n'avait voulu ni circonscrire, ni élargir le cercle du pouvoir communal, qui, par l'acceptation de cette loi, devait rester ce qu'il était auparavant. M. Fallon, membre de la section centrale a parlé ensuite dans le même sens.

En présence de ces déclarations, l'on soutiendrait à tort que MM. de Garcia et Fallon ont résolu affirmativement la question du ministre. Elles prouvent simplement que la loi du 1er février 1844 ne déroge en aucune de ses dispositions à la loi communale. Elles ne se prononcent pas sur la portée de l'article 76, n° 7, au point de vue de la question soulevée.

(1) M. Dellafaille ayant fait, sur l'article 2, l'observation suivante: « Je pense que par ces mots *administration communale* on entend les bourgmestre et échevins, le ministre de l'intérieur lui répondit: *oui*, *oui*.

séance du 29 novembre 1843(1), ce ministre a paru penser, qu'il s'agissait ici du conseil, c'est qu'il était alors dans la fausse croyance que l'article 2 de la loi du 1er février 1844 devait se combiner avec l'article 76, n° 7, de la loi communale.

Le collége échevinal, avant d'accorder l'autorisation demandée, doit examiner le plan des bâtisses projetées; il peut y apporter les modifications nécessaires pour garantir la salubrité publique; le constructeur doit se conformer au plan ainsi adopté. En cas de contravention, l'administration communale, dit l'art. 2 § 2, ordonnera la fermeture, et indiquera les travaux à faire à cette fin. Ici encore les mots *administration communale* visent le collége échevinal. Les articles 3 et 9-12 complètent la sanction de l'article 2 § 1.

La loi eût pu confier aux conseils communaux le soin de réglementer l'ouverture des voies de communication dont s'occupe l'article 2. Dans ce cas, le collége serait intervenu seulement aux fins d'exécuter les délibérations du conseil. Mais on a considéré sans doute qu'il eût été dangereux de faire dépendre ainsi le droit d'agir du collége de l'initiative du conseil. On voulait obtenir une surveillance immédiate, certaine, s'exerçant dans toutes les localités prévues par l'article 1. Pour atteindre ce résultat, il fallait supprimer ici le droit d'initiative et de réglementation qui appartient en général aux conseils communaux en matière de police, et n'admettre aucun intermédiaire entre la loi et les magistrats chargés de l'exécuter.

Il suit de là que le collége, en exerçant les attributions

Comp. Bruxelles 26 décembre 1861 (*Pas.* 1862-II-75), et les explications données, par le ministre de l'intérieur, à la séance de la Chambre des Représentants du 1er décembre 1843 (*Moniteur* du 2 décembre 1843).

(1) Voir page 99, note 2.

que l'article 2 lui confère, agit dans une complète indépendance. Il ne relève que de la loi dont il est le délégué immédiat; dans l'accomplissement de son mandat, il doit considérer seulement le but qu'elle poursuit. Le conseil ne pourrait prescrire des règles de conduite au collége sans empiéter sur les attributions de celui-ci, sans commettre un excès de pouvoir.

Mais dès qu'il ne s'agit plus de l'ouverture des voies de communication prévues par l'article 2, les attributions exceptionnelles du collége disparaissent pour faire place au droit de réglementation général du conseil. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne les reconstructions des maisons qui bordent ces voies, les réparations, les constructions intérieures, etc.

### § 2. *Voies de communication constituant la voirie urbaine proprement dite.*

**83.** — Ce sont toutes celles qui font partie du domaine public communal, à l'exception des chemins vicinaux. L'art. 131, n° 19, de la loi communale les désigne sous le nom de *voirie communale*. Elles sont énumérées ci-dessus, au n° 78, *sub litt.* A, B, C.

Le pouvoir réglementaire de la commune est plus étendu relativement à ces voies qu'en ce qui concerne les grandes routes et les chemins vicinaux. Il n'est point limité ici par le pouvoir réglementaire de l'Etat ou de la province. Il n'est pas non plus renfermé dans le cercle des attributions prévues par le décret des 16-24 août 1790. Car la commune n'a pas seulement la police de ces voies; elle en a encore la propriété et l'administration. Elle est dès lors compétente, d'une part, pour y garantir la

sécurité et la commodité du passage, d'autre part, pour prendre toutes les mesures relatives à la conservation, à l'amélioration des voies elles-mêmes. Les règlements qu'elle fait dans ce but rentrent dans la catégorie des *règlements d'administration intérieure*, dont parle l'article 78 de la loi communale. Pour qu'ils soient légitimes, il n'est point indispensable qu'on puisse les rattacher à l'un des objets prévus par le décret de 1790; il suffit qu'ils tendent à empêcher les anticipations sur la voie publique, les dégradations, les détériorations, en un mot, tout ce qui peut compromettre la destination de la voie ou en retarder l'amélioration. C'est pourquoi il est permis ici à la commune de régler la largeur des jantes et le poids des voitures, et leur circulation en temps de dégel. De plus, de même que le droit de veiller à la conservation et à l'amélioration des grandes routes implique celui de subordonner à une autorisation tous ouvrages à faire le long de ces routes (voir les n[os] 68-71 ci-dessus), de même le droit de veiller à la conservation et à l'amélioration des voies urbaines implique la faculté de réglementer les constructions ou autres travaux à exécuter sur des terrains contigus à ces voies. De là, en principe, en matière de voirie communale, le droit du conseil de décréter des plans généraux d'alignement, de prendre les mesures nécessaires pour leur exécution, et de soumettre les plans de bâtisse à une approbation préalable.

Ce principe a été modifié par l'art. 90, n[os] 7 et 8, de la loi communale et par l'art. 4 de la loi du 1[er] février 1844.

**84**. — Nous avons à examiner ces diverses dispositions au point de vue des droits et des devoirs du constructeur et des attributions de police de la commune.

Il importe de distinguer ici trois hypothèses :

Celle où il n'existe pas de plan général d'alignement;

Celle où par suite d'un alignement arrêté par un plan

général, le riverain peut recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique ;

Enfin celle où, d'après cet alignement, les terrains bordant une rue sont sujets à reculement.

**85.** — *Cas où il n'existe pas de plan général d'alignement.* — Il résulte virtuellement de l'article 90, n° 7, de la loi communale que celui qui veut construire le long d'une voie urbaine est tenu de demander l'alignement au collége échevinal. Il y est tenu indépendamment de toute ordonnance du conseil sur ce point. La sanction de cette obligation est inscrite dans l'article 551, n° 6, du Code pénal (1).

L'art. 90, n° 7, n'est applicable que lorsqu'il y a lieu à alignement; tel est le cas où l'on veut construire ou reconstruire à front de rue, ou sur un terrain joignant immédiatement la rue en laissant un espace ouvert entre les constructions projetées et la voie publique. On n'est point tenu de demander l'alignement ni pour les constructions masquées par un bâtiment existant à front de rue, ni même pour les travaux confortatifs : on ne conçoit pas ici l'utilité d'un alignement, puisqu'il est certain que la voie publique ne sera pas entamée. Cependant la commune peut réglementer les constructions intérieures et les travaux confortatifs, dans le cercle des attributions de police qui lui sont conférées par le décret de 1790 (2).

(1) Voir la section X ci-dessous.

(2) Le collége ne peut pas prescrire d'autre alignement que la limite de la voie publique et de la propriété riveraine. Ici s'appliquent les paroles du rapporteur de la loi du 1er février 1844. « L'opération administrative que l'on appelle alignement consiste dans la reconnaissance de la ligne séparative du terrain privé et du sol public de la rue. Elle a pour objet de protéger la voie publique contre les empiétements des riverains et de fixer les limites respectives ; elle répond au bornage. — Lorsqu'on ne se plaint que de l'opération administrative, c'est devant l'autorité administrative supérieure que le recours est ouvert. — Mais

L'arrêté d'alignement doit être pur et simple. Il n'appartient pas au collége de le subordonner à des conditions tendant à assurer la sécurité ou la commodité du passage; ces objets rentrent dans les attributions de police du conseil.

Le constructeur est libre de bâtir en retraite de l'alignement indiqué; il peut faire de sa propriété l'usage qui lui plaît du moment qu'il n'empiète pas sur la voie publique. Toutefois un règlement de police pourrait valablement imposer aux constructeurs, soit l'obligation de bâtir sur l'alignement, soit celle de clôturer, dans des conditions déterminées, l'espace qu'ils voudraient laisser libre entre leurs bâtisses et la voie publique. (Comp. le n° 70 ci-dessus).

Si la rue le long de laquelle on veut construire est située

---

s'il y a contestation sur la propriété, ou sur les droits qui en dérivent, c'est devant les tribunaux que le recours doit nécessairement avoir lieu, car ces droits sont des droits civils, et, aux termes de l'article 92 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. » Ces paroles servent de commentaire à la disposition par laquelle l'article 90, n° 7, de la loi communale ouvre un recours à l'autorité supérieure et aux tribunaux, s'il y a lieu, aux personnes qui se croiraient lésées par les décisions du collége échevinal en matière d'alignement.

L'*autorité supérieure* dont il s'agit ici, c'est, comme l'a décidé une dépêche du ministre de l'intérieur du 15 juin 1872 et du ministre de la justice, des 13-14 juin 1872, la députation permanente, sauf le cas où l'arrêté du collége impliquerait un excès de pouvoir ou serait contraire aux lois ou à l'intérêt général (art. 87 loi comm.).

Le collége est tenu de fournir l'alignement demandé. S'il refusait de le donner, soit par un refus formel, soit en opposant des lenteurs calculées aux démarches du constructeur, celui-ci ne pourrait, ni commencer les constructions, ni s'adresser aux tribunaux : l'alignement constituant une opération administrative, les tribunaux sont incompétents, soit pour contraindre le collége à exécuter la loi, soit pour substituer leur action à la sienne. Mais le constructeur aurait la faculté, après avoir mis le collége en demeure, de porter plainte à la députation permanente ou au gouverneur. Ceux-ci pourraient alors, après deux avertissements successifs, constatés par la correspondance, charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux, aux frais personnels du collége récalcitrant, à l'effet de fournir l'alignement (art. 88, loi comm.).

dans une agglomération dépendant d'une commune de 2000 habitants au moins, le plan de bâtisse doit être approuvé par le collége échevinal. Telle est la disposition de l'article 90, n° 8, de la loi communale; nous avons expliqué cette disposition ci-dessus, n° 71.

**86**. — *Cas où, par suite d'un plan d'alignement dûment adopté, le constructeur a la faculté de s'avancer sur la voie publique.*

Ici l'on suppose que la ligne tracée sur les plans comme devant constituer la nouvelle limite de la rue, empiète sur celle-ci, et que le propriétaire riverain demande l'alignement en vue de construire ou de reconstruire.

Le collége doit se conformer aux plans adoptés, c'est-à-dire qu'il ne peut pas prescrire d'autre alignement que la nouvelle limite de la rue. D'autre part, le constructeur a le droit d'exiger cet alignement (1). Si on le lui refusait, il pourrait se pourvoir devant l'autorité supérieure. (Voir le n° 85, note 2).

Mais il ne suffit pas qu'il ait obtenu l'alignement auquel il a droit, pour qu'il puisse immédiatement construire sur la parcelle séparant cet alignement de sa propriété. Il faut d'abord qu'il soit devenu propriétaire de cette parcelle. L'arrêté d'alignement ne lui a point transféré cette propriété; il s'est borné à indiquer administrativement l'exécution que le plan doit recevoir. Reste à résoudre une question de transmission de propriété dont la connaissance ne peut appartenir qu'aux tribunaux. C'est à eux que le constructeur devra s'adresser pour voir déclarer que cette transmission aura lieu moyennant le payement de la valeur de la parcelle emprise (2).

---

(1) Cass. 26 mars 1866 (*Pas*. 1866-I-205). Rapp. M. Paquet.
(2) Voir l'espèce de l'arrêt cité à la note précédente.

Lorsque la commune ne refuse pas la cession et qu'il s'agit simplement d'en fixer le prix, celui-ci est déterminé par experts (1).

Mais quand le propriétaire a obtenu l'alignement, ne peut-il pas échapper à l'obligation d'acquérir l'emprise, en construisant sur l'ancienne limite de la rue ?

Nous avons vu au numéro précédent qu'en règle générale, le riverain de la voie publique peut construire en retraite de l'alignement fourni, mais que cette règle souffre exception dans le cas où un règlement de police communale oblige à bâtir sur cet alignement même. Ici, en l'absence d'un texte, un pareil règlement ne serait pas légal ; car il aurait pour effet de contraindre le riverain à acquérir, et il excèderait le droit de police de la commune. Mais la loi a pourvu aux besoins qu'un tel règlement aurait eus en vue. L'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 décide, en effet, qu' « au cas où le propriétaire ne voudrait point acquérir, l'administration publique est autorisée à le déposséder de l'ensemble de sa propriété, en lui payant la valeur telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux... » Cette disposition s'applique à la voirie communale comme à la grande voirie. Car elle comprend tous « les cas où, par les alignements arrêtés, le propriétaire pourrait recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique » (Voir aussi l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807) (2).

En ce qui concerne les cas dans lesquels l'alignement doit être demandé et le plan de bâtisse approuvé, nous renvoyons aux explications données au numéro précédent.

(1) Sur le mode de procéder à cette expertise, voir l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807. Comp. l'art. 8 des lois des 1er juillet 1858 et 15 novembre 1867, sur l'expropriation par zônes.

(2) Pour ce qui concerne la voirie vicinale, voir l'art. 29 de la loi du 10 avril 1841.



**87.** — *Cas où les terrains sur lesquels on veut construire sont destinés à reculement en conformité de plans d'alignement dûment approuvés.*

Ce cas se subdivise en deux autres, selon qu'il s'agit soit de communes rurales de moins de 2000 habitants, soit de villes, ou bien d'agglomérations situées dans des communes rurales de plus de 2000 habitants. Le premier est réglé par la loi communale et par les principes généraux en matière de police et d'alignement; le second est prévu par l'article 4 de la loi du 1er février 1844.

**88.** — *Première hypothèse.* — *Les terrains destinés à reculement sont situés dans des communes rurales de moins de 2000 habitants.*

Les communes rurales sont réputées, en cette matière, avoir moins de 2000 habitants si le contraire ne conste pas d'un arrêté royal intervenu, sur l'avis de la députation permanente, le conseil communal entendu (art. 1 loi du 1er fév. 1844).

Il ne suffit pas qu'un terrain soit destiné à reculement selon des plans généraux d'alignement, pour qu'il passe dans le domaine de la commune. L'adoption de ces plans n'équivaut pas à une expropriation : elle établit seulement qu'il y a utilité publique à ce que le terrain soit incorporé dans la rue. Jusque-là il demeure la propriété des riverains; ceux-ci restent libres d'en jouir comme il leur plaît, pourvu qu'il ne s'agisse pas de constructions ou d'autres travaux exigeant un alignement (1). Ces travaux ne sauraient

(1) Comp. Cass. 9 nov. 1868 (*Pas.* 1869-I-156). Rapp M. Corbisier. Tant que l'Etat (ou la commune) n'occupe pas le terrain, le riverain n'est pas *dépossédé*; il n'est qu'*asservi*; la dépossession seule entraîne l'indemnité; l'asservissement, c'est-à-dire la servitude d'alignement n'entraîne aucune indemnité. M. Faider. (*Pas.* 1869-I-158).

avoir lieu sur le terrain destiné à reculement. En effet, l'arrêté d'alignement doit être conforme au plan général ; le collége ne doit donc pas permettre au riverain de construire sur le terrain dont il s'agit.

Ce que l'on vient de dire n'est pas applicable aux constructions intérieures et aux travaux confortatifs, qui, par leur nature, n'exigent pas d'alignement. Toutefois le conseil peut réglementer ces travaux et constructions en vue de garantir la sûreté, la commodité, la salubrité du passage; il peut encore les subordonner à une autorisation du bourgmestre et même les interdire d'une manière générale et absolue. Car si le conseil, en vertu de son pouvoir d'administration sur la voirie urbaine, est compétent pour décréter l'élargissement d'une rue, il l'est également pour interdire tous travaux tendant à retarder l'effet de cette résolution. (Comp. le n° 70 ci-dessus).

**89**. — *Deuxième hypothèse. — Les terrains destinés à reculement sont situés dans des villes ou des portions agglomérées de communes rurales de 2000 habitants et au-dessus.*

Ce cas est prévu par l'article 4 de la loi du 1er février 1844, qui est ainsi conçu :

« Dans les villes et dans les parties agglomérées des communes rurales mentionnées à l'art. 1er (de 2000 habitants au moins), aucune construction, ou reconstruction, ni aucun changement aux bâtiments existants, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien, sur des terrains destinés à reculement, en conformité des plans d'alignement dûment approuvés, ne peuvent être faits avant d'avoir obtenu l'autorisation de l'administration communale. »

« Il sera donné récépissé de la demande d'autorisation, et, s'il y a lieu, du dépôt du plan, par un membre de l'administration communale ou par le secrétaire. »

Il faut rapprocher de l'article 4 les §§ 2, 3 et 4 de l'article 1 qui sont ainsi conçus :

« Le roi, sur l'avis de la députation permanente du conseil provincial, le conseil communal entendu, déterminera :

« 1° Les agglomérations qui dans les communes rurales mentionnées ci-dessus (de 2000 habitants et au-dessus), doivent être soumises au régime de la présente loi. »

« 2° Les habitations isolées, mais avoisinantes, qui doivent être considérées comme faisant partie de ces agglomérations. »

Les articles 5, 6, 7 et 8 complètent l'article 4. Voici le texte de ces articles :

Art. 5. — « L'administration communale est tenue de se prononcer dans le délai de trois mois à dater de la réception de la demande. »

Art. 6. — « Si, pour exécuter les plans d'alignement, il y a lieu d'incorporer à la voie publique une partie du terrain particulier et si l'indemnité n'est point réglée de commun accord, l'action en expropriation sera intentée par l'administration communale dans le délai d'un mois, à dater de la décision. Le propriétaire pourra faire cesser l'action, en déclarant qu'il renonce à sa demande et en se soumettant à payer les frais. »

« Le jugement qui interviendra sur cette action fixera le délai dans lequel l'indemnité devra être acquittée ou consignée. »

Art. 7. — « A défaut par l'administration communale, soit de se prononcer sur la demande d'autorisation, soit d'intenter, dans le délai ci-dessus fixé, l'action en expropriation, soit d'acquitter ou de consigner l'indemnité dans le délai fixé par le jugement, le propriétaire, quinze jours après qu'il aura mis l'administration communale en demeure et

dénoncé cette mise en demeure à la députation permanente, rentrera dans la libre disposition de la partie de sa propriété destinée au reculement, et il pourra y faire telle construction qu'il jugera convenable, sans être soumis à d'autres obligations que celles auxquelles sont assujettis les propriétaires non sujets au reculement. »

Art. 8. — « Le propriétaire pourra exercer son recours à la députation permanente du conseil provincial, et, s'il y a lieu, au roi, contre les décisions de l'administration communale, rendues en vertu des articles précédents. »

**90.** — Il importe de remarquer tout d'abord que les articles 4 et suivants ne s'occupent pas du cas où le riverain veut construire en retraite de la partie de son terrain destinée à reculement, et où, en conséquence, il demande au collége de lui tracer un alignement conforme aux plans généraux dûment approuvés. Ce cas reste entièrement soumis au droit commun (comp. le n° 85 ci-dessus). Ainsi, le particulier a le droit d'exiger cet alignement, et s'il le suit, il demeure propriétaire du terrain destiné à reculement et des constructions qui s'y trouvent, sauf à laisser celles-ci dans l'état où elles sont et à n'y faire aucune espèce de travaux autres que ceux de conservation ou d'entretien (art. 4 de la loi du 1er fév. 1844). Si le collége refusait de faire droit à la demande d'alignement, le riverain aurait la faculté de recourir à l'autorité supérieure, mais les tribunaux seraient incompétents pour intervenir[1].

Le propriétaire pourrait aussi, après avoir obtenu l'alignement nouveau, bâtir en retraite de celui-ci, sauf les exceptions signalées au n° 85. Mais il devrait, dans les cas auxquels s'applique l'article 90, n° 8, de la loi communale, faire approuver le plan des bâtisses projetées.

---

(1) Voir la note 2 du n° 85.

**91.** — L'article 4 se place dans l'hypothèse où le riverain se propose de faire des constructions, des reconstructions ou des changements qui ne rentrent pas dans la catégorie des travaux de conservation et d'entretien, sur le terrain même qui est destiné à reculement d'après les plans généraux dûment approuvés.

On peut se demander tout d'abord si, en principe, de pareils projets sont conciliables avec les règles concernant l'alignement.

Il faut distinguer à cet égard entre les travaux de construction ou de reconstruction à front de rue, et les constructions intérieures ou les travaux confortatifs. D'après le droit commun en matière d'alignement (voir le n° 88), lorsqu'il s'agit de terrains sujets à reculement, les premiers sont légalement impossibles, tandis que les seconds peuvent être réglementés ou interdits par une ordonnance de police communale. A ce double point de vue, le législateur de 1844 a dérogé au droit commun; car d'une part, il permet dans certains cas de construire ou de reconstruire sur un terrain sujet à reculement, et d'autre part, il subordonne tous autres travaux à faire sur un tel terrain, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien, à une autorisation de l'administration communale, indépendamment de tout règlement communal.

Ainsi, d'un côté, il favorise les particuliers, de l'autre la commune : les particuliers, quant aux travaux de construction et de reconstruction à front de rue; la commune, en ce qui concerne les constructions intérieures ou les travaux de consolidation. D'un côté, il permet aux particuliers de faire cesser la servitude *non aedificandi,* que la loi communale laissait subsister sur leurs terrains destinés à reculement jusqu'à ce qu'il plût à la commune de procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique. D'un autre

côté, il contraint les particuliers à avertir en tous cas la commune des constructions intérieures, des travaux d'amélioration ou de consolidation qu'ils se proposent d'effectuer sur ces terrains, et il la met ainsi en mesure d'exproprier ceux-ci avant que les travaux n'en aient augmenté la valeur.

Voyons maintenant comment les principes nouveaux introduits par la loi de 1844 s'appliquent aux différents cas qui peuvent se présenter.

Supposons d'abord qu'il s'agisse de constructions ou de reconstructions à front de rue. — Aux termes de l'art. 4 de cette loi, ces travaux *ne peuvent être faits avant qu'on n'ait obtenu l'autorisation de l'administration communale*, c'est-à-dire du collége échevinal (voir le n° 82), ce qui implique le droit pour le collége de donner l'autorisation. Mais d'après l'article 90, n° 7, de la loi communale, le collége est tenu de respecter les plans généraux d'alignement. Il ne lui est donc pas permis d'accorder l'autorisation demandée, tant que ces plans conservent leur efficacité relativement au terrain sur lequel on veut construire. Il doit provoquer une réunion du conseil et le faire délibérer sur le point de savoir s'il y a lieu d'exproprier ou d'acquérir le terrain. Si le résultat de la délibération est négatif, le particulier reprend la libre disposition de son terrain, c'est-à-dire qu'à l'égard de celui-ci le plan général d'alignement est censé non existant, de sorte que le collége peut alors accorder l'autorisation demandée.

Dans les cas prévus par l'article 7, il n'est pas besoin d'autorisation : il y est suppléé par l'expiration de certains délais et l'accomplissement de certaines formalités.

Quel est l'effet de l'autorisation donnée par le collége ou des formalités qui tiennent lieu de cette autorisation ?

Le propriétaire, dit l'article 7, rentre dans la libre disposition de la partie de sa propriété destinée au reculement,

et il pourra y faire telle construction qu'il trouvera convenable, sans être soumis à d'autres obligations que celles auxquelles sont assujettis les propriétaires non sujets au reculement.

Nous avons expliqué au n° 85 en quoi consistent ces obligations. Il s'agit principalement de l'obligation de demander l'alignement et de faire approuver les plans de bâtisse. Soit que le riverain ait obtenu l'autorisation régulière et expresse de construire sur le terrain sujet à reculement, soit que cette autorisation résulte de l'art. 7 de la loi, elle ne le dispense pas de se conformer aux dispositions de l'art. 90, n°s 7 et 8, de la loi communale; car cette autorisation n'a rien de commun avec l'objet de l'art. 90, n°s 7 et 8 ; et d'ailleurs, il a été formellement et à plusieurs reprises déclaré lors de la discussion de la loi de 1844, que celle-ci ne dérogeait en rien, ni à la législation sur l'alignement [1], ni à la loi communale en général. Il est bien clair du reste que l'alignement à donner au constructeur, dans le cas dont il s'agit, doit être conforme non pas au plan général, mais à la limite actuelle de la rue.

L'article 7 dit que le propriétaire *reprend la libre disposition de son terrain*, c'est-à-dire que celui-ci est affranchi de la servitude *non ædificandi* dont il était grevé par suite de l'existence des plans généraux d'alignement. Cette disposition ne signifie nullement que le terrain échappe à l'action des règlements de police, en tant que ceux-ci s'appliquent aux propriétés non destinées à reculement. Ce qui le prouve bien, c'est la réserve qui termine l'article : *sans être soumis à d'autres obligations que celles auxquelles sont assujettis les propriétaires non sujets au reculement*.

---

(1) Déclarations du ministre de l'intérieur et de M. de Garcia, rapporteur de la section centrale, à la séance de la Chambre du 27 novembre 1843 (*Moniteur* du 28 novembre 1843).

Si donc un règlement communal ordonne à ces propriétaires d'élever leurs constructions contre l'alignement ou, tout au moins, de clôturer le terrain vide séparant leurs bâtisses de la voie publique ; ou bien, s'il défend de construire sur un terrain contigu à la rue, sans autorisation du bourgmestre (voir les n°s 45-47 ci-dessus), ils seront tenus de se conformer à ces prescriptions. Il pourra dépendre ainsi du bourgmestre, chargé de l'exécution du règlement, de paralyser le droit de disposition du constructeur. Dans l'état actuel de notre législation, il n'existe aucun recours contre la décision de ce magistrat ; l'art. 87 de la loi communale ne saurait être appliqué ici ; car en refusant l'autorisation sous prétexte, par exemple, que les travaux projetés sont de nature à nuire à la salubrité du passage dans la rue, le bourgmestre agit dans la sphère de ses attributions, et, d'autre part, il ne viole aucune loi : il ne statue que sur un intérêt privé.

Lorsque le riverain veut faire des constructions intérieures ou des travaux de consolidation, il est tenu de demander l'autorisation au collége échevinal. La cour de cassation l'a décidé ainsi pour ce qui concerne les constructions intérieures (1). Cette autorisation n'a rien de commun avec celle dont nous venons de parler et qui émane du bourgmestre. La nécessité de l'une résulte de la loi, celle de l'autre, d'un règlement communal. L'une est requise pour que la commune puisse améliorer ou élargir la rue dans des conditions économiques ; l'autre tend à garantir un intérêt de police. L'une ne peut être accordée sans que le conseil ait délibéré sur le point de savoir s'il y a lieu d'exproprier le terrain destiné à reculement ; l'autre est donnée par le bourgmestre qui statue sans devoir consulter personne.

---

(1) Cass. 14 mars 1854 (*Pas.* 1854-I-147). Rapp. M. Peteau.

## SECTION VII.

### DE QUELQUES RÈGLEMENTS COMMUNAUX DESTINÉS A ASSURER LA PROPRETÉ ET LA SALUBRITÉ DU PASSAGE DANS LES VOIES PUBLIQUES. — NETTOIEMENT DES RUES. — ENLÈVEMENT DES BOUES, CENDRES ET DÉCHETS. — EXTRACTION DES VIDANGES.

---

SOMMAIRE.

**92-97.** — Explication de l'art. 551, n° 3, du Code pénal.
**98-99.** — Cas où le service du nettoiement des rues est confié à un entrepreneur.
**100.** — Règlements relatifs à l'enlèvement des boues et immondices abandonnées sur la voie publique.
**101-102.** — Règlements tendant à priver les habitants de leur droit de propriété sur les boues ou immondices.
**103-104.** — Règlements concernant l'extraction des vidanges.

**92.** — L'article 551, n° 3, du Code pénal est conçu en ces termes : « Seront punis d'une amende d'un franc à dix francs : ceux qui auront négligé de nettoyer les rues ou passages dans les communes où ce soin est mis à la charge des habitants. »

**93.** — Le nettoiement dont il s'agit ici comprend toutes les mesures nécessaires pour assurer la propreté des rues, mais non pas celles qui tendent à faire disparaître les obstacles qui les obstruent. Toutefois, la cour de cassation de France a appliqué notre disposition à l'obligation d'arracher l'herbe qui croît devant les maisons (1). Elle a décidé, d'autre part,

---

(1) Cass. fr. 17 décembre 1824. *Jur. du XIXme siècle*, SIREY, 1825-I-188.



que si l'autorité municipale peut légalement prescrire aux habitants d'une commune le balayage et la mise en tas de la neige pour en faciliter l'enlèvement, elle n'a pas, sauf le cas où la chute de la neige aurait le caractère de calamité publique, le droit d'imposer aux habitants l'obligation de fournir des chevaux et des voitures destinés à cette opération [1].

**94.** — La loi ne spécifie pas les personnes auxquelles l'obligation de nettoyer peut être imposée. Libre donc à la commune de la mettre à la charge soit des propriétaires riverains, soit des locataires riverains [2].

**95.** — D'après un arrêt de la cour de cassation de France, du 31 mars 1848 [3], le défaut de balayage du devant d'une maison par celui qui l'occupe ne peut être excusé par le motif que le contrevenant était absent de la ville. Cette décision se rattache à une doctrine admise en France et d'après laquelle la contravention consiste dans le fait matériel d'enfreindre les dispositions d'une loi ou d'un règlement. Mais dans le système des auteurs du Code pénal belge, toute infraction suppose l'existence d'une faute [4].

**96.** — Que faut-il entendre par les mots ***rues et passages*** ?

Les anciennes ordonnances de police françaises, telles que l'arrêt de règlement de Paris du 30 avril 1663 et l'ordonnance de police du 31 mai 1667 [5] qui sont la source de

---

(1) Cass. fr. 15 décembre 1855. Dalloz, *Rec. Pér.* 1856-I-159.

(2) Lorsque le règlement a employé le mot *habitants* ou *habitants des maisons*, voir sur le sens de ces expressions Dalloz, *Rép.* v° *Contravention*, n°s 110 et suiv.

(3) *Jur. du XIX*me *siècle*, Sirey, 1849-I-223.

(4) Arg. des art. 70 et 71 de ce Code. Rapport de M. Haus sur le tit. X, liv. II du projet. Nypels, III, p. 771.

(5) Voir ces ordonnances dans Dalloz, *Rép.* V° *Contravention*, n° 108.

l'article 551, n° 3, du Code pénal, énumèrent les lieux « où les bourgeois et habitants seront tenus à nettoyer au balai le devant de leurs maisons ; » elles y comprennent « tant les grandes et principales rues que les médiocres et les petites ruelles, et *autres chemins et passages qui y ont issue.* »

La généralité de ces expressions montre qu'il s'agit dans l'art. 551, n° 3, du Code pénal non-seulement des voies publiques proprement dites, mais encore des passages appartenant à des particuliers, pourvu qu'ils aboutissent à la voie publique et qu'ils soient ainsi affectés en fait à la même circulation que celle-ci[1]. Peu importe donc que ces passages soient situés dans les communes prévues par l'art. I de la loi du 1er février 1844, ou dans d'autres localités.

**97.** — Il appartient au conseil communal de déterminer les cas dans lesquels le nettoiement est obligatoire, les personnes auxquelles il incombe, le mode suivant lequel il doit être fait. L'article 551, n° 3, tend, en effet, non pas à obtenir un nettoiement quelconque, mais le nettoiement tel qu'il a été prévu par les règlements communaux.

**98.** — Au lieu d'imposer le nettoiement aux habitants, la commune peut le faire effectuer, soit en régie, soit par voie d'entreprise. La résolution par laquelle le conseil communal statue qu'un entrepreneur sera chargé de ce service et fixe les conditions de l'entreprise, est un acte de l'autorité publique fait par la commune en acquit de la mission qui lui est confiée par l'article 3, n° 1, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790 ; mais le contrat intervenant entre la commune et l'entrepreneur, en suite de cette délibération, est un acte purement civil. L'art 551, n° 3,

---

(1) Cass. fr. 2 juin 1837 et 22 avril 1842 (S. V. 1838-I-903 et 1843-I-138).

du Code pénal garantit l'exécution d'une obligation imposée par l'autorité publique; il n'est donc pas applicable aux obligations que l'entrepreneur a volontairement assumées par son contrat (1).

**99.** — La commune est-elle autorisée à comminer des peines de simple police contre l'entrepreneur, pour le cas où il commettrait quelque faute ou quelque négligence dans son service?

Il ne lui est pas permis de le faire par voie de stipulation dans le contrat : les peines de police ne peuvent être établies que par des règlements ou ordonnances émanés du conseil (2). Or, ce n'est pas le conseil, mais le collége qui intervient au contrat passé avec l'entrepreneur, et ce contrat n'est pas une ordonnance de police.

Mais s'il existe une ordonnance prononçant une peine contre ceux qui, chargés du nettoiement, n'y auront point pourvu, sera-t-elle applicable à l'entrepreneur ou à ses employés?

La plupart des auteurs français enseignent qu'une pareille ordonnance n'est point applicable à l'entrepreneur, alors même qu'il s'y est volontairement soumis. La cour de cassation de France a varié sur la question. Elle semble avoir adopté aujourd'hui la doctrine contraire à celle des auteurs, mais elle s'appuie sur une disposition spéciale, à savoir l'article 4 de l'arrêt du conseil du 21 novembre 1577. Cet article déclare les adjudicataires du nettoiement des rues responsables en justice de son inexécution sous peine d'amende (3).

---

(1) Voir, en ce sens, Crahay, *Traité des contraventions*, n° 172.

(2) Arg. de l'art. 78 de la loi communale combiné avec l'art. 9 de la Constitution.

(3) Cass. fr. chamb. réun., 10 mai 1842. Dalloz, *Rép.* V° *Commune*, n° 1005. Cass. fr. 27 juin 1856. Dalloz, *Rec. Pér.* 1856-I-366.

En Belgique, où l'arrêt du conseil de 1577 n'a pas été publié, le règlement ne serait pas applicable dans le cas dont il s'agit. En effet, on l'a vu, les seules obligations qui soient de nature à pouvoir être sanctionnées par une peine sont celles qui ont leur cause dans une injonction de l'autorité publique et qui ont un caractère public. Ici l'obligation de l'entrepreneur dérive d'un contrat, d'un acte civil, et elle a un caractère purement privé (1).

**100.** — Les boues et immondices abandonnées sur la voie publique sont des *res nullius* et appartiennent au premier occupant (2).

La commune ne peut pas déroger à ce principe. Les immondices ne deviennent sa propriété ou celle de son entrepreneur qu'au moment où ils en ont pris possession : jusque-là celui qui s'en empare ne commet pas un vol (3).

Toutefois, il est permis au conseil communal d'interdire à tous autres qu'à l'entrepreneur d'enlever les boues qui sont déposées sur la voie publique. Cette interdiction tend à empêcher l'encombrement des rues et à garantir le maintien du bon ordre et la régularité du nettoiement. Elle a pour effet, non pas d'attribuer à l'adjudicataire un droit de propriété sur les immondices à l'instant même de leur dépôt sur la voie publique, mais seulement le droit exclusif de les enlever. Elle lui procure ainsi le moyen de s'en rendre propriétaire à l'exclusion de toutes autres personnes; celles-ci perdent par suite du règlement, non pas un droit, mais une simple faculté, une espérance.

**101.** — Un arrêt de la haute cour des Pays-Bas (4) a

---

(1) Comp., en ce sens, Giron, *Essai sur le droit communal*, p. 284 et 285. Voir, en sens contraire, Crahay, *loc. cit.*

(2) Comp. Laurent, *Droit civil*. t. VIII, p. 521 et 522.

(3) Cass. fr. 12 avril 1850. Dalloz, *Rec. Pér.* 1850-1-142.

(4) Arr. de la H. C. des Pays Bas du 12 octobre 1852. *Weekblad van het recht* 1853. *Belg. Jud.* 1853-1152.

examiné la légalité d'un règlement par lequel une commune avait interdit aux personnes non munies d'une autorisation spéciale de l'administration communale de parcourir, soit les canaux d'une ville avec barquettes, soit les rues avec des tomberaux, pour recevoir les cendres et déchets que les habitants leur remettaient directement. Elle a jugé qu'un pareil règlement violait le droit de propriété et constituait un excès de pouvoir.

Cette décision est fondée. Les habitants sont propriétaires de leurs cendres et déchets tant qu'ils ne les ont pas délaissés sur la voie publique. Ce serait les exproprier de ces objets que de les empêcher d'en disposer et de les faire transporter. D'autre part, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'oppose à ce que la commune impose aux transporteurs de cendres et déchets l'obligation de se pourvoir d'une autorisation de l'administration communale. Vainement dirait-on que la commune peut, dans l'intérêt de la circulation, défendre le stationnement des voitures : ce pouvoir ne va pas jusqu'à lui permettre d'interdire l'usage normal de la voie publique.

**102.** — La cour de cassation de Belgique, dans un arrêt du 6 août 1860 (1), s'est prononcée dans le même sens que la haute cour des Pays-Bas.

Il s'agissait d'un règlement de police de la ville de Liége dont l'article 19 était ainsi conçu :

« Il est interdit à toute personne étrangère au service de l'entrepreneur du nettoiement public d'enlever ou de faire enlever dans la commune, à l'aide de voitures ou par tout autre moyen de transport, les boues, les immondices et cendres provenant soit du balayage (des rues), soit de l'intérieur des bâtiments. »

---

(1) *Pas.* 1860-1-348, Rapp. M. Peteau.

« Les particuliers pourront néanmoins disposer pour leur propre compte ou au profit d'un tiers des cendres et immondices provenant de leurs maisons ou usines, mais le transport ne pourra s'en faire que par charretées complètes. »

La cour a déclaré ces dispositions illégales pour les motifs suivants :

« La première disposition de l'article 19, dit-elle, renferme une prohibition faite aux habitants de Liége de disposer à leur gré des immondices et cendres contenues dans leurs habitations, et cette prohibition est édictée en faveur et dans l'intérêt de l'entrepreneur du nettoiement public, qui peut poser ou faire poser tous les faits interdits aux habitants ou cultivateurs sous prétexte d'entretenir la salubrité et la propreté des rues. »

« Si le § 2 de cet article 19 modifie sa première disposition, la modification qu'il contient est rendue tout à fait illusoire par la dernière disposition de ce paragraphe. Car, en n'autorisant les particuliers à disposer librement des immondices et cendres contenues dans leurs habitations que sous la condition que le transport ne pourra s'en faire que par charretées complètes, il oblige et contraint virtuellement les particuliers dont l'habitation est trop exiguë et ceux qui, par un motif de salubrité, ne veulent pas agglomérer dans leurs habitations une quantité suffisante d'immondices et de cendres pour en former une charretée complète, à les céder gratuitement et par portions à l'entrepreneur du nettoiement public, au profit duquel l'article 19, dans tout son ensemble, établit, bien que d'une manière indirecte, un privilége et un monopole défendus par la loi et notamment par les articles 2 et 7 de la loi des 2-17 mars 1791. »

« Or, les règlements de police ne peuvent pas faire d'une manière indirecte ce que les lois défendent de faire directement. »

« L'article 11 de la Constitution, les articles 537, 544 et 545 du Code civil, consacrent le principe de la libre disposition de la propriété de la part de celui qui en est investi et qui n'en peut être privé que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

« Si l'article 544 du Code civil présuppose chez l'autorité administrative compétente le droit et lui permet de réglementer l'exercice du droit de propriété et son usage dans un intérêt public et de manière à concilier cet usage avec l'intérêt de la société et le respect dû aux droits des autres citoyens, ce droit de réglementer l'usage de la propriété ne peut être étendu jusqu'à la privation de la propriété et à la translation, au profit d'un tiers, de l'usage interdit au propriétaire. »

**103.** — Il est permis à la commune de nommer, sous le titre de vidangeurs-jurés ou sous tout autre titre, des fonctionnaires chargés de surveiller l'extraction des vidanges et hors la présence desquels il ne peut être procédé à cette opération (1). Mais, en prenant ces mesures, le conseil communal doit éviter de porter atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, et de concéder, par exemple, le monopole de l'extraction des vidanges. Une pareille concession équivaudrait à l'interdiction de la profession de vidangeur.

La commune est libre sans doute de défendre tel système d'extraction et d'en prescrire tel autre : il n'y a là qu'une disposition réglementaire prise en vue d'assurer la propreté et la salubrité des rues. Rien ne l'empêche même d'organiser un mode d'extraction spécial et de fixer le tarif des droits à payer par les particuliers qui voudront réclamer les avantages de ce service public. Mais elle ne pourrait,

(1) Comp. cass. 13 décembre 1852 (*Pas.* 1853-1-45).

dans l'état actuel de notre législation, ni se réserver le monopole de cette extraction, ni, dès lors, l'adjuger à un entrepreneur (1).

**104.** — On lit, dans un projet de règlement présenté au conseil communal de Gand, en 1873, les trois articles suivants :

« Art. 11. Usant de son droit de réglementer tout ce qui intéresse la police et la salubrité publique, la ville défendra, sauf le cas de l'art. 13, d'opérer l'extraction et le transport des vidanges par d'autres appareils que ceux du concessionnaire. La ville interdira également le balayage libre. »

« Art. 12. Les habitants qui feront abandon des vidanges au concessionnaire ne paieront aucune rétribution du chef de l'extraction. Ceux qui voudront en conserver la propriété payeront soixante dix centimes par hectolitre en compensation des frais de matériel, d'extraction, de transport et de fermage. »

« Art. 13. La vidange pourra se faire par les particuliers en dehors de l'intervention du concessionnaire, dans le cas où ils emploieraient les matières de leurs propres fosses à la fumure de leurs terres contiguës à leurs demeures. »

Ces dispositions ne respectent ni le droit de propriété, ni la liberté du travail. L'autorité communale peut, dans un but de police, restreindre le droit de propriété, mais ici les restrictions sont telles qu'elles emportent l'annulation à peu près complète de ce droit. Vainement dira-t-on que le règlement laisse aux particuliers la faculté de se réserver les vidanges extraites par l'entrepreneur. Le droit de propriété implique le droit d'user et de disposer. Ici le droit de disposer est anéanti et le droit d'user l'est égale-

(1) Cass. 26 avril 1841 (*Pas.* 1849-1-246).

ment, sauf dans un cas particulier et exceptionnel. D'autre part, le règlement emporte interdiction de l'industrie du vidangeur, sauf encore dans le cas exceptionnel prévu par l'article 13.

L'exposé des motifs du projet de règlement essaie de le justifier en ces termes :

« En ce qui concerne la vidange, nous vous proposons l'introduction d'une mesure radicale et l'organisation d'un service public général, parce que l'expérience et le raisonnement sont d'accord pour prouver qu'aucune amélioration sérieuse ne peut être obtenue avec le régime actuellement existant. »

« En effet, un service de vidange perfectionné n'a guère de chances de succès, dès que son application dépend du choix du public, et les essais tentés jusqu'à ce jour l'ont suffisamment prouvé. »

« La raison en est qu'une entreprise de vidange ne saurait se soutenir que lorsqu'elle opère en grand et d'une manière continue, afin de pouvoir extraire la plus grande quantité possible de matière, avec un matériel et un personnel aussi réduits que possible ; sans cela, les frais d'exploitation absorberaient les bénéfices. »

« Or, comme l'agriculture n'emploie l'engrais des fosses d'aisances que pendant quatre mois de l'année, il en résulte la nécessité d'emmagasiner la matière, soit pour en attendre la vente aux époques où il en est fait usage, soit pour la réduire en engrais solide, soit enfin pour en extraire et condenser les principes utiles. »

« Mais une installation de cette nature, qui opère sur des quantités de 4 à 500 mille hectolitres, exige des capitaux considérables, qui ne s'engageront certainement pas sans une garantie quelconque que toutes les dépenses faites et toutes les améliorations introduites ne seront pas rendues

inutiles par l'indifférence ou par l'esprit de routine. »

« Nous avons donc la conviction que, sans une concession qui garantisse à l'entrepreneur l'extraction de la totalité des vidanges de la ville, aucune amélioration sérieuse ne pourra être introduite dans le service, et c'est pour ce motif que nous nous sommes arrêtés à l'idée d'une concession par voie d'adjudication publique, en écartant d'ailleurs, pour diverses raisons qu'il serait superflu d'indiquer, le mode d'extraction en régie par la ville. »

D'après cela, le but du règlement serait simplement d'introduire l'usage d'un système d'extraction offrant toutes les garanties désirables au point de vue de la salubrité publique. Mais, pour atteindre ce but, pour empêcher, comme le dit l'exposé des motifs, que l'application de ce système ne dépende du choix du public, il n'est nullement nécessaire de concéder à un seul le droit d'employer le mode d'extraction officiel ; il suffit de proscrire l'usage de tout autre mode. Du reste, lors même qu'il en serait autrement, la commune ne serait point, pour ce motif, dispensée d'observer les lois qui consacrent l'inviolabilité de la propriété et la liberté de l'industrie.

---

## SECTION VIII.

### RÈGLEMENTS RELATIFS A L'ÉCLAIRAGE.

SOMMAIRE.

**105-106.** — Art. 551, nos 2 et 5, du Code pénal.

**107.** — Lorsque la commune pourvoit elle-même au service de l'éclairage, peut-elle placer des tuyaux à gaz ou faire d'autres ouvrages dans les voies publiques ?

**108.** — L'entrepreneur du service de l'éclairage est soumis aux règlements de police communale; mais l'art. 551, n° 2, du Code pénal ne lui est pas applicable.

**109.** — Sanction des stipulations faites par la commune, à la charge de l'entrepreneur, au profit de ses habitants.

**110.** — Lanternes et réverbères.

**105.** — Ces règlements tendent à garantir la sécurité et la commodité du passage dans les voies publiques. C'est pour ce motif qu'ils rentrent dans les attributions de police du conseil communal.

L'article 551, n° 2, du Code pénal prévoit le cas où la commune a mis l'éclairage de la voie publique à la charge des particuliers. Il commine une peine d'un franc à dix francs d'amende contre ceux qui, obligés à l'éclairage, l'auront négligé.

La loi se borne ici comme dans le cas prévu par le n° 3 du même article 551, à fixer la sanction des règlements qui imposent aux habitants l'obligation de pourvoir à l'éclairage des voies publiques. Elle présuppose le droit des communes d'établir cette obligation, d'en déterminer l'étendue, d'indi-

quer les personnes à qui elle incombe, les lieux et le temps dans lesquels elle doit être exécutée, et le mode de cette exécution.

**106.** — Indépendamment de l'éclairage général des rues, la sécurité du passage peut exiger l'éclairage spécial des obstacles qui embarrassent momentanément la circulation. C'est pourquoi l'article 551, n° 5, punit également d'une amende d'un franc à dix francs « ceux qui, en contravention aux lois et règlements, auront négligé d'éclairer les matériaux, les échafaudages ou les autres objets qu'ils ont déposés ou laissés dans les rues, places ou autres parties de la voie publique, ou les excavations qu'ils y ont creusées. » — Les règlements dont il s'agit ici sont encore autorisés par l'art. 3, n° 1, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790.

L'article 551, n° 5, suppose d'ailleurs que les objets ont été déposés ou les excavations creusées en cas de nécessité ou avec la permission de l'autorité compétente. En dehors de ces hypothèses, ces dépôts et excavations sont interdits par l'article 551, n° 4, et il n'est permis ni au conseil communal, ni à aucun autre pouvoir de déroger à cette disposition.

Les mots *en contravention... aux règlements* qu'on lit dans l'article 551, n° 5, prouvent d'ailleurs qu'ici encore il appartient à la commune d'établir l'obligation d'éclairer, et de spécifier les conditions dans lesquelles elle doit être exécutée.

**107.** — Au lieu d'imposer l'éclairage de la voie publique aux particuliers, la commune peut y pourvoir elle-même. L'organisation de ce service soulève, au point de vue de l'étendue du droit de police de la commune, diverses difficultés, surtout lorsque l'éclairage se fait, comme dans la plupart des villes, au moyen du gaz distribué par des tuyaux placés dans la voie publique.

Supposons qu'il s'agisse de rues ou chemins dont la propriété, l'administration et la police appartiennent à la commune et n'appartiennent qu'à elle (Voir le n° 83 ci-dessus). Dans ce cas, la commune a incontestablement le droit de faire placer dans la voie des tuyaux à gaz ou d'y faire effectuer tous les ouvrages que le service de l'éclairage pourra réclamer.

Mais que faut-il décider en matière de grandes routes? Remarquons tout d'abord que les lois qui répriment les contraventions commises sur la grande voirie, telles que les excavations (art. 551, n° 4, C. pén.), ne s'appliquent pas aux actes faits en suite de décisions prises par la commune dans un but de police. Les actes de ce genre ne sauraient être considérés comme des contraventions (1). Les communes ont d'ailleurs, en principe, le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir les intérêts que le décret de 1790 leur a confiés.

Mais ce décret n'a pas eu pour but ni pour effet de restreindre les attributions et les pouvoirs de l'administration qui a la grande voirie sous sa garde. Chargée de veiller à la conservation de cette voirie, elle est tenue d'empêcher tout ce qui pourrait nuire à celle-ci, et si l'acte préjudiciable est accompli, elle a le droit d'en faire disparaître les effets. La plus longue tolérance, une autorisation expresse même, ne sauraient lui enlever ce droit; car il lui est interdit de renoncer aux attributions qui lui ont été dévolues dans l'intérêt général.

Si donc l'acte ordonné par le conseil communal est contraire à l'intérêt général, le roi peut l'annuler dans les délais fixés par l'art. 87 de la loi communale. Mais alors

---

(1) Comp. déc. du Conseil d'État de France du 4 mai 1854 et les notes. (Dalloz, *Rec. Pér.* 1854.-III-65).

même que ces délais sont expirés, l'administration de la grande voirie est libre de s'opposer à l'exécution de l'ordonnance. On ne saurait argumenter en sens contraire, ni d'une approbation tacite du pouvoir royal qui résulterait de l'expiration du délai, ni du texte de l'art. 87 d'après lequel, après ce délai, l'acte ne peut plus être annulé que par le pouvoir législatif. En effet, une approbation même expresse n'aurait pu équivaloir qu'à une autorisation toujours révocable. D'autre part, si l'expiration du délai éteint le droit de censure que l'autorité supérieure exerce sur un pouvoir qui lui est subordonné; elle ne porte aucune atteinte aux autres attributions de cette autorité. Ici, la délibération du conseil communal ordonnant que l'acte soit exécuté n'est point annulée; mais elle est, en fait, destituée d'efficacité par l'effet des actes accomplis par l'autorité supérieure dans la sphère de ses attributions (1).

Les règles que l'on vient d'indiquer sont également applicables quand il s'agit de chemins vicinaux; mais c'est l'administration provinciale qui exerce ici les attributions appartenant au gouvernement en matière de grande voirie.

Peu importe du reste que la commune pourvoie au service de l'éclairage en régie, ou qu'elle l'ait confié à un entrepreneur : celui-ci ne saurait avoir plus de droits que la commune elle-même. Aussi stipule-t-on ordinairement, dans les contrats d'entreprise passés avec les compagnies d'éclairage au gaz, que celles-ci ne pourront pratiquer aucune tranchée dans les rues ou places publiques dépendant de la grande voirie sans l'autorisation préalable de l'administration des ponts et chaussées (2).

---

(1) Voir le jugement du tribunal de Namur du 22 décembre 1858 et le réquisitoire de M. Schuermans reproduits dans la *Belg. jud.* 1859, p. 19.

(2) Voir l'article 2 du contrat pour l'éclairage public par le gaz, passé entre la ville de Gand et la compagnie continentale, le 11 juillet 1846. (Mém. adm. de la ville de Gand, année 1846, p. 227).

**108.** — L'entrepreneur demeure d'ailleurs soumis à tous les règlements de police et de sûreté. La commune, en concédant l'entreprise, ne pourrait pas même le dispenser de les observer; si elle le faisait, elle abdiquerait une portion des droits qui lui sont conférés par la loi, droits qui sont inaliénables, et une telle convention serait nulle d'après les articles 6 et 1131 du Code civil. A la vérité, la commune pourrait promettre que si tel règlement de police venait à léser les droits du concessionnaire, elle lui paierait une indemnité; mais pareille obligation n'est ni de l'essence, ni de la nature des conventions que fait la commune; il faudrait donc à cet égard une promesse formelle... On objecterait en vain que si la commune avait rendu impossible l'exploitation de la concession et avait anéanti le droit de l'entrepreneur, elle devrait incontestablement une indemnité ou des dommages-intérêts, et qu'il doit en être de même pour une diminution d'usage, d'après la règle *idem juris est in parte quam in toto*. Il suffit, pour repousser cette objection, d'observer que cette règle est applicable seulement quand le tout et les parties sont réglés par les mêmes principes, ce qui n'a pas lieu ici; si l'entrepreneur était privé de la totalité de son droit, ce serait une expropriation, un fait spécial et particulier n'ayant rien de commun avec un règlement de police. Les règlements de police restreignent le droit sans le supprimer; ils obligent tout le monde; on ne peut en être affranchi par aucun contrat, et, sauf le cas de stipulation expresse, ils ne donnent lieu à aucune indemnité(1).

Une application de ces principes se rencontre dans les clauses portant « que les compagnies d'éclairage devront,

---

(1) Comp. Cass. 15 mars 1855 (*Pas.* 1855-1-138). Rapp. M. Joly, et Bruxelles, 15 mars 1859. (*Belg. jud.* 1859-1268).

pour l'ouverture des tranchées comme pour la pose des tuyaux, se conformer aux règlements de voirie et de police et à toutes les prescriptions quelconques qui leur seraient faites, tant dans l'intérêt de la salubrité publique que pour prévenir les incendies ou autres accidents, » ou encore « que les déplacements ou les suppressions de conduits qu'exigerait l'exécution des mesures d'intérêt général, ne donneront pas lieu à une indemnité au profit des entrepreneurs (1). »

L'article 551, n° 2, du Code pénal qui punit d'une amende ceux qui, obligés à l'éclairage, l'auront négligé, n'est pas applicable à l'entrepreneur avec lequel la commune a traité pour l'illumination des voies publiques. (Comp. le n° 98 ci-dessus.)

**109**. — La commune qui contracte pour l'éclairage au gaz de la voie publique, peut stipuler, au profit des habitants, que l'entrepreneur sera tenu de leur fournir le gaz à tel prix, et dans telles conditions déterminées. Cette stipulation, légitimée par l'article 1121 du Code civil, peut être plus ou moins complexe. S'il a été convenu que le concessionnaire aura seul le droit de placer ou de réparer, à l'intérieur des habitations, les compteurs et autres appareils nécessaires à l'éclairage des particuliers, ceux-ci sont libres de ne pas s'approprier le bénéfice du contrat; mais une fois qu'ils l'ont accepté pour ses avantages, ils n'en peuvent décliner les charges. Ainsi, le particulier qui a traité avec l'entrepreneur aux conditions du contrat que celui-ci a fait avec la ville, n'a pas le droit de faire opérer par un tiers la réparation du compteur (2). Si le particulier a fait effectuer cet ouvrage

---

(1) Voir les articles 8 et 14 du contrat rappelé à la note 2 p. 130 ci-dessus.

(2) Liége, 29 mai 1869 (*Pas*. 1871-II-76). Lyon, 4 mai 1843 (DALLOZ V° *Commune*, n° 679, note 2).

par un tiers au mépris du contrat, l'entrepreneur ne sera pas tenu de lui fournir du gaz[1], ou bien il pourra lui réclamer des dommages-intérêts. Mais, comme ce contrat est *res inter alios acta* vis-à-vis du tiers, l'entrepreneur n'aura pas d'action en dommages-intérêts contre celui-ci[2].

La commune pourrait-elle, par un règlement de police pris en vue de prévenir les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies et explosions, décider que nul, sauf l'entrepreneur de l'éclairage, n'aura le droit de poser les appareils et conduits à l'intérieur des habitations, et sanctionner cette interdiction par une peine? La solution de cette question dépend du point de savoir si les communes ont le droit, dans un but de police, de monopoliser certaines industries. Nous examinerons cette question ultérieurement. Bornons-nous à faire remarquer ici que l'on ne saurait voir un monopole prohibé dans le droit exclusif concédé à l'entrepreneur, soit de placer des conduits dans la voie publique, soit de placer ou de réparer les appareils chez les particuliers qui traitent avec lui[3]. Car la liberté de l'industrie n'implique ni le droit de faire des ouvrages dans la voie publique, ni le droit de se soustraire aux charges d'un contrat dont on a volontairement accepté les avantages.

**110**. — En suite de son droit de pourvoir à l'éclairage de la voie publique, la commune peut obliger les particuliers, sous la sanction d'une peine, à souffrir que des lanternes ou réverbères soient fixés dans les murs de leurs habitations. C'est là une servitude d'utilité publique qui n'apporte d'ailleurs qu'une restriction peu importante

(1) Lyon, 4 mai 1843 (Dalloz, V° *Commune* n° 679, note 2).
(2) Voir, en sens contraire, Liége, 29 mai 1869 (*Pas.* 1871-II-76).
(3) Namur 12 août 1857 et Liége, 29 avril 1858. (*Pas.* 1858-II-233). Voir, en outre, les arrêts de Liége et de Lyon cités aux deux notes précédentes.

aux droits dérivant de la propriété. « On n'a jamais contesté aux administrations municipales, dit la cour de cassation (1), le droit de fixer aux murs joignant la voie publique, soit les tableaux indiquant le nom des rues et le numérotage des maisons, soit les attaches ou supports de réverbères; ce droit compète à ces administrations par cela même qu'elles sont chargées de la police, et notamment du soin de veiller à la sûreté et à la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. »

---

(1) Cass. 5 février 1855 (*Pas* 1855-1-105). Rapp. M De Cuyper.
En ce qui concerne les affiches, le droit des communes de les faire apposer non-seulement sur les édifices publics, mais encore sur les propriétés particulières joignant la voie publique, dérive de certaines dispositions spéciales rappelées dans l'arrêt précité du 5 février 1855. Comp. cass. 7 février 1868 (*Pas*. 1868-1-148).

## SECTION IX.

### RÈGLEMENTS TENDANT A GARANTIR LA SÛRETÉ ET LA LIBERTÉ DU PASSAGE.

---

SOMMAIRE.

**111-113.** — Texte de l'art. 551, n° 4, du Code pénal. — Cet article a en vue, non pas la conservation des voies publiques, mais la liberté et la sûreté du passage.

**114.** — Signification des mots *sans nécessité*.

**115.** — Autorité compétente pour donner la *permission* prévue par cet article.

**116.** — L'article ne concerne pas les bornes ou autres ouvrages fixés dans le sol et faisant saillie sur la voie publique.

**117-119.** — Il ne vise que l'embarras causé par des choses matérielles et inanimées. Conséquences. Règlements sur l'ivresse.

**120.** — Il ne s'applique pas aux parties de la voie publique momentanément soustraites à la circulation.

**121.** — Règlements communaux concernant l'éclairage des excavations pratiquées dans la voie publique ou des objets déposés sur celle-ci. — Art. 551, n° 5, du Code pénal.

**111.** — L'étendue des attributions des conseils communaux en cette matière dépend en grande partie de la portée qu'il faut assigner à l'article 551, n° 4, du Code pénal. Cet article punit d'une amende d'un à dix francs : « Ceux qui, sans nécessité, ou sans la permission de l'autorité compétente, auront embarrassé les rues, les places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y laissant des matériaux, des échafaudages ou d'autres objets quelconques, soit en y creusant des excavations. »

**112.** — Les faits prévus par cette disposition peuvent

être considérés à deux points de vue. D'une part, ils sont de nature à nuire au bon état de conservation de la voie publique; d'autre part, ils compromettent la liberté et la sécurité du passage. La loi du 29 floréal an X, relative aux contraventions en matière de grande voirie, s'occupe des mêmes faits sous le premier point de vue. Il n'en est pas de même de l'article 551, n° 4, du Code pénal, qui vise, non pas la conservation des voies publiques, mais la liberté et la sécurité de la circulation, c'est-à-dire l'un des objets de police confiés aux conseils communaux par le décret des 16-24 août 1790.

Il suit de là que la peine établie par cette disposition, peut concourir avec les peines comminées soit par la loi, soit par les règlements généraux, provinciaux ou communaux, contre les infractions qui tendent à endommager les voies publiques[1].

On vient de dire que l'article 551, n° 4, du Code pénal de 1867 ne vise que les intérêts de la circulation. Ceci résulte clairement du texte de l'article 471, n° 4, du Code pénal de 1810, qui est la source de cette disposition du Code pénal belge[2]. L'article 471, n° 4, était ainsi conçu : « Seront punis etc. : Ceux qui auront embarrassé la voie publique en y déposant ou y laissant, sans nécessité, des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la sûreté du passage. » Si, dans notre Code de 1867, on a supprimé la phrase « *qui empêchent ou diminuent la sûreté du passage*, » c'est sans doute parce que l'idée qu'elle exprime est suffisamment rendue par le mot *embarrassé*,

---

(1) Comp. cass. fr. 13 juin 1811 (Dalloz, *Rép.* V° *Commune* n° 924), et cass. fr. 30 octobre 1851. (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1851-I-504).

(2) Voir les rapports de MM. Haus et Carlier dans Nypels, *Commentaire du Code pénal*, III, p. 772, 780 et 781.

conservé dans la nouvelle rédaction. D'autre part, dans celle-ci, on a assimilé les *excavations* aux *dépôts*, uniquement « parce que les unes sont tout aussi gênantes et tout aussi dangereuses que les autres [1], » et ce motif prouve encore qu'on a considéré ici les excavations au point de vue des intérêts de la circulation.

**113**. — Les mots : « les rues, les places ou toutes autres parties de la voie publique » comprennent toutes les communications à l'usage du public, sans qu'il faille distinguer entre la grande voirie, la voirie urbaine et la voirie vicinale, ni entre les villes et les campagnes [2]. Les chemins de halage y sont compris [3] ainsi que les voies privées soumises à la police de la voirie urbaine [4].

**114**. — Il y a *nécessité* dans le sens de notre article, toutes les fois que l'on a été dans l'impossibilité, par suite d'un évènement imprévu, de prendre les dispositions nécessaires pour l'enlèvement des matériaux ou des choses déposées [5], ou toutes les fois que l'embarras de la voie publique est une conséquence de l'usage normal de celle-ci; ainsi les voitures qui stationnent dans la rue pendant le temps nécessaire pour les charger, ne doivent pas être

---

(1) Rapport de M. Carlier, Nypels, III, p 780

(2) Cass. 21 février 1870 (*Pas.* 1870-1-263). Rapp. M. Vandenpeereboom; Sirey, Code pénal annoté, 1867, art. 471, § 4, n^os^ 24 et suiv.; Cass. 27 août 1834 (*Pas.* 1834-1-302).

(3) La cour de cassation a décidé cependant que le dépôt de pierres et matériaux sur un chemin de halage ne tombait pas sous l'application de l'article 471, n° 4, de l'ancien Code pénal. Cass. 19 mai 1845 (*Pas.* 1846-1-150). Ce fait est, d'après l'arrêt précité, prévu par l'art. 7, tit. XXVIII, de l'ordonnance de 1669. Mais ce dernier article vise seulement certaines infractions commises par « les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables. » Comp. Chauveau et Hélie, *Théorie du Code pénal*, n° 4111, note 1.

(4) Arg. de l'art. I de la loi du 1er février 1844.

(5) Voir Chauveau et Hélie, *loc. cit.* n° 4114.

considérées comme embarrassant sans nécessité la voie publique[1]. Mais le seul fait que l'encombrement est une conséquence de la profession ne saurait constituer une excuse : la police ne peut être obligée de souffrir que le sol de la rue devienne l'atelier de chaque profession[2].

Il n'est pas permis aux communes de déterminer les cas dans lesquels l'encombrement est justifié par la nécessité ; car il ne leur appartient pas d'interpréter les lois[3].

Toutefois elles ont le droit d'ordonner à ceux qui veulent déposer des matériaux sur la voie publique, de faire connaître leur intention à cet égard par une déclaration préalable. Cette ordonnance tend à mettre le collége échevinal en mesure de provoquer l'enlèvement des dépôts, s'ils sont faits en dehors des circonstances qui les rendent légitimes, ou de prendre les mesures nécessaires pour que l'encombrement de la voie publique n'excède pas la nécessité, en espace et en durée. L'ordonnance dont il s'agit n'est point contraire à l'article 551, n° 4, du Code pénal et elle rentre d'ailleurs dans les attributions conférées aux communes par l'article 3, n° 1, titre XI, du décret des 16-24 août 1790[4].

**118.** — Quelle est l'autorité compétente pour donner la permission prévue par l'art. 551, n° 4 ? C'est le bourgmestre. En effet, il s'agit ici de l'exécution d'une loi intéressant la police communale. (Loi du 30 juin 1842.)

Le conseil communal ne peut pas déterminer les cas dans lesquels la permission doit être accordée ou refusée : une pareille mesure constituerait un empiètement sur les attributions du bourgmestre.

---

(1) Comp. cass. fr. 28 juin 1839. (*Pas.* 1839-II-465).

(2) Cass. fr. 2 juillet 1824 (*Jur. du XIX$^{me}$ siècle, Sirey*, 1824-1-392).

(3) Comp. cass. fr. 17 septembre 1857 (Dalloz, *Rec. Pér.* 1857-1-451) et voir l'article 78 de la loi communale.

(4) Cass. fr. 17 septembre 1857, cité à la note précédente.

La permission du bourgmestre suffit pour écarter l'infraction réprimée par l'article 551, n° 4. Mais si le dépôt ou l'excavation doivent avoir lieu sur des grandes routes ou des chemins vicinaux, il faudra en outre l'autorisation de l'administration chargée de veiller à la conservation et à la viabilité de ces chemins. A défaut de l'autorisation, le particulier s'exposerait à voir cette administration s'opposer à l'exécution des ouvrages; il s'exposerait même à être poursuivi, si le fait constituait une dégradation ou une détérioration de la voie [1].

**116**. — L'article 551, n° 4, n'a rien de commun avec les bornes, les entrées de cave ou autres ouvrages fixés dans le sol et faisant saillie sur la voie publique [2]. Les communes peuvent les prohiber ou ordonner de les enlever. C'est ce que la cour de cassation [3] a jugé à propos d'un règlement de la ville de Mons défendant « de poser, le long de la voie publique, des bornes faisant saillie sur le nu de la façade des maisons et autres constructions, et ordonnant aux propriétaires ou détenteurs de celles-ci de faire enlever

---

(1) Voir les art. 521 et 560, n° 2, du Code pénal.—L'article 40, titre II, de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, commine une amende de trois livres à vingt quatre livres contre « les cultivateurs ou tous autres qui auront dégradé ou détérioré, de quelque manière que ce soit, des chemins publics ou usurpé sur leur largeur. » Dans un arrêt du 16 novembre 1869 (*Pas.* 1870-1-262), la cour de cassation semble avoir admis, contrairement aux conclusions de M. Cloquette, que cette disposition est applicable aux grandes routes. Mais, par un arrêt postérieur, en date du 9 juin 1874 (*Pas.* 1874-1-258), la même cour a décidé que l'article dont il s'agit n'est pas applicable en matière de grande voirie.

(2) Voir cass. 27 mars 1835 (*Pas.* 1835-1-58).

La cour de cassation a également décidé que l'art. 471, n° 4, de l'ancien Code pénal n'est applicable ni au fait d'avoir élevé un mur qui embarrasse la voie publique en empiétant sur sa largeur (Cass. 15 juillet 1840, *Pas.* 1840-1-440), ni au fait d'avoir fermé un chemin par une barrière (Cass. 11 juillet 1841, *Pas.* 1841-1-241).

(3) Cass. 30 mars 1868 (*Pas.* 1868-1-293). Rapp. M. Bonjean.

dans le délai de trois mois les bornes existant au moment de la mise en vigueur du règlement. »

**117.** — L'article 551, n° 4, ne vise que l'embarras causé par des choses matérielles et inanimées ; dès lors il n'est point applicable au cas où un homme ivre est trouvé couché dans la rue(1). Mais ce fait peut être prévu par un règlement de police communale(2). Le but d'un pareil règlement ne serait pas de combattre le vice ou l'état d'ivresse, mais de réprimer un fait qui en est la conséquence et qui gêne la circulation. Il n'appartient pas du reste à la commune d'édicter des peines contre l'ivresse considérée en elle-même. Un arrêt de la cour de cassation s'exprime, à cet égard, dans les termes suivants : « La nécessité de réprimer par un statut pénal le dérèglement de l'ivresse volontaire et publique, dépend de l'appréciation d'un intérêt moral qui ne peut appartenir qu'au législateur. L'art. 78 de la loi communale reconnaît aux conseils communaux le droit de faire des ordonnances de police communale : fixant par là même la limite de leurs pouvoirs en cette matière, il réserve à la sollicitude de l'autorité supérieure le soin de pourvoir aux objets qui intéressent la chose publique en général, telles que les mesures réclamées par l'ordre social contre le scandale public de l'ivresse volontaire (3). » L'arrêt admet d'ailleurs implicitement que les conseils communaux ont le droit de réprimer, dans la limite de leurs attributions ordinaires, les infractions occasionnées par l'ivresse.

**118.** — Il résulte du principe rappelé sous le numéro

---

(1) Cass. fr. 18 août 1860 (Dalloz, *Rec. Pér.* 1860-1-517).

(2) Cass. 18 novembre 1867 (*Pas.* 1868-1-183). Rapp. M. Pardon.

(3) Cass. 26 janvier 1863 (*Pas.* 1863-1-54). Rapp. M. Defacqz. Cet arrêt a été rendu contrairement aux conclusions de M. le procureur-général Leclercq.

précédent que l'article 551, n° 4, ne concerne pas l'embarras de la voie publique causé par des voitures *attelées* (1). Les communes peuvent exercer ici leurs attributions de police ordinaires. (Voir les nos 60 et suiv. ci-dessus.)

**119.** — L'article 551, n° 4, du Code pénal ne s'applique pas à l'embarras de la voie publique causé par les marchands ambulants qui stationnent sur la voie publique pour y étaler des marchandises; les mots : « *en y* LAISSANT *des matériaux, des échafaudages ou d'autres objets quelconques* » impliquent l'idée que ces objets soient abandonnés pendant un temps plus ou moins long. Ici, les marchandises restent sous la garde du marchand et l'on ne saurait dire qu'elles soient délaissées sur la voie publique (2).

Mais les communes peuvent, en vue d'assurer le maintien du bon ordre et de garantir la sûreté et la commodité de la circulation dans les voies publiques, défendre d'y stationner, même momentanément, pour y étaler des marchandises ou y exercer une industrie quelconque, sans une autorisation du bourgmestre (comp. les nos 59 et 60 ci-dessus) (3).

**120.** — L'article 551, n° 4, est fondé sur ce que les voies publiques sont affectées à la circulation. Il suit de là que cet article est sans application possible quant aux parties de la voie publique qui sont momentanément soustraites à la circulation ordinaire en suite d'un acte régulier de l'autorité publique. Tel serait un règlement approuvé conformément à la disposition de l'article 77, n° 5, de la loi communale, et statuant que des places seront louées dans les rues, foires ou marchés ou sur les quais.

---

(1) Cass. 28 déc. 1843 (Bull. n° 333).

(2) Comp. cass. fr. 17 septembre 1836. (DALLOZ, *Rép.* v° *Commune* n° 902).

(3) Voir l'arrêt cité à la note précédente, et cass. 11 novembre 1872 (*Pas.* 1873-1-18). Rapp. M. Pardon.

Il peut être stipulé dans ces règlements qu'à défaut par les locataires d'opérer, dans un délai fixé, l'enlèvement des choses déposées, il sera payé à la commune une somme déterminée. La somme réclamée en exécution de cette stipulation n'est nullement une amende déguisée; elle est due en vertu d'un contrat dont les conditions sont énoncées au règlement : le particulier qui profite des bénéfices résultant du contrat, doit en subir les charges[1].

Lorsque le règlement sur le droit de place ne soustrait la voie publique à la circulation que pour un temps déterminé, l'article 551, n° 4, du Code pénal redevient applicable dès que ce temps s'est écoulé.

**121.** — Les règlements communaux peuvent ordonner à ceux qui encombrent la voie publique ou qui y pratiquent des excavations, soit en cas de nécessité, soit avec la permission de l'autorité compétente, d'éclairer les objets déposés ou les excavations, de prendre certaines précautions, d'avertir les passants au moyen de certains signaux. Les règlements concernant l'éclairage de ces objets sont prévus par l'article 551, n° 5, du Code pénal; ceux qui sont relatifs aux précautions et aux signaux peuvent être sanctionnés par les peines de simple police à déterminer par les conseils communaux. La peine comminée par le règlement n'exclut pas d'ailleurs celle qui est prononcée par l'article 559, n° 4, du Code pénal, lorsque la contravention a causé la mort ou la blessure grave d'animaux ou de bestiaux appartenant à autrui[2], sauf l'application de l'article 65 de ce Code.

---

(1) Bruxelles, 19 juin 1872 (*Pas.* 1872-II-260).
(2) Comp. Dalloz, *Rép.* V° *Contravention*, n° 452.

## SECTION X.

### RÈGLEMENTS CONCERNANT LA PETITE VOIRIE.

---

### SOMMAIRE.

**122-124.** — L'art. 551, nº 6, du Code pénal ne s'applique pas aux chemins vicinaux. Il contient la sanction des règlements communaux tendant à la conservation, à l'entretien, à l'amélioration de la voirie urbaine.

**125.** — Il ne s'applique pas aux chemins prévus par l'art. 1 de la loi du 1er février 1844.

**126.** — Lois et arrêtés visés par l'art. 551, nº 6.

**122.** — L'article 551, nº 6, du Code pénal prononce une amende d'un franc à dix francs contre : « Ceux qui auront négligé ou refusé d'exécuter les lois, arrêtés, règlements concernant la petite voirie. »

Lorsque les mots *petite voirie* sont employés par opposition aux mots *grande voirie*, ils comprennent ordinairement la voirie urbaine et les chemins vicinaux. Ici les chemins vicinaux doivent être écartés; car les contraventions qui y sont relatives sont prévues par la loi du 10 avril 1841. L'article 551, nº 6, ne s'occupe donc que de la voirie urbaine; nous examinerons plus loin quelle est ici la portée de ces mots.

**123.** — Il ne s'agit pas dans l'article 551, nº 6, des règlements communaux édictés en vertu de l'art. 3, nº 1,

tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, et destinés à garantir la sûreté et la commodité du passage dans les voies urbaines (1). Car ces règlements intéressent beaucoup moins la voirie que la liberté et la sécurité de la circulation. Quelques uns d'entre eux sont prévus par le Code pénal qui les sanctionne par les mêmes peines, sans distinguer entre le cas où ils s'appliquent à la grande voirie et ceux où ils s'appliquent à la petite (2). En effet, on ne trouve aucune trace de cette distinction dans le décret des 16-24 août 1790. Ce décret permet aux communes de sanctionner par les mêmes peines toutes les ordonnances destinées à protéger la circulation, quelle que soit la nature du chemin auquel elles se rapportent. Rien ne prouve d'ailleurs que les auteurs du Code pénal aient voulu introduire en cette matière une distinction dont on ne trouve aucune trace dans la législation antérieure.

**124.** — De quels règlements s'agit-il donc dans l'article 551, n° 6, de notre Code pénal ?

Comme on vient de l'indiquer, il n'y peut être question que de ceux qui tendent à la conservation, à l'entretien, à l'amélioration des voies urbaines. Ce sont là des règlements d'administration intérieure relatifs à des intérêts exclusivement communaux et qui ne se rattachent pas au décret de 1790, mais à l'art. 78 de la loi communale (voir le n° 6 ci-dessus).

On peut mentionner, à titre d'exemples, ceux qui portent défense de passer sur les voies urbaines avec des voitures en temps de dégel, ou qui déterminent la largeur des jantes des voitures circulant sur ces voies.

---

(1) Voir, en sens contraire, Crahay, *Traité des Contraventions* n° 198 et cass. 10 janv. 1834 (*Bull.* 1834, p. 153).

(2) Voir notamment les nos 2 et 3 de l'article 551.

Ce sont sans doute ces règlements que la commission de la Chambre des représentants a eus en vue dans son rapport sur notre article [1]. Après avoir fait remarquer que la commission extra-parlementaire avait cru devoir supprimer la disposition de l'article 551, n° 6, dans la pensée que la contravention qui y est prévue était régie par la loi du 1er février 1844, elle ajouta : « Votre commission ne partage pas cet avis ; elle ne rencontre dans la loi du 1er février 1844 aucune réglementation de nombre de contraventions de petite voirie, telles que les *infractions à la police des voitures*, à l'ordre des marchés, etc. »

On ne voit pas quel rapport les contraventions à l'ordre des marchés peuvent avoir avec la petite voirie; mais les mots: «*la police des voitures*» semblent ne pouvoir se rapporter qu'aux faits par lesquels les voitures pourraient compromettre le bon état des voies urbaines. En effet, la police des voitures, en tant qu'elle intéresse la sûreté et la commodité du passage, fait, dans le Code pénal même, l'objet de dispositions spéciales, parmi lesquelles la principale est l'article 557, n° 1.

D'ailleurs, l'art. 471, n° 5, du Code pénal de 1810, qui est la source de notre disposition et qui en limite ainsi la portée, ne visait pas les règlements municipaux destinés à assurer la sécurité et la commodité du passage dans les voies publiques indépendamment de toute idée de conservation de ces voies elles-mêmes.

Le projet de l'art. 471 du Code pénal de 1810, tel qu'il fut présenté au Conseil d'Etat, était ainsi conçu :

« Seront punis d'amende, depuis un franc jusqu'à cinq francs inclusivement :...

« 3° Ceux qui auront négligé d'éclairer ou de nettoyer

(1) NYPELS, *Commentaire du Code pénal belge*. III, p. 781, n° 4.

les rues ou passages, dans les communes où ce soin est laissé à la charge des habitants;... »

« 5° Ceux qui auront négligé ou refusé d'exécuter les règlements ou arrêtés concernant la voirie... »

Le n° 3 s'occupait, comme on le voit, des règlements municipaux sur l'éclairage et le nettoyage des chemins de petite ou de grande voirie.

Cette disposition eût été complètement inutile si le n° 5, en parlant des *règlements ou arrêtés concernant la voirie*, avait eu en vue les règlements municipaux tendant à garantir la sûreté et la commodité du passage; car alors la disposition du n° 3 eût été virtuellement comprise dans celle du n° 5.

Il faut donc bien admettre que, dans l'opinion des auteurs du projet, le n° 5 n'avait rien de commun avec ces règlements.

C'est ainsi que le projet fut compris lors de la discussion au Conseil d'Etat. Regnaud fit remarquer que la peine prononcée par le n° 5 n'était pas suffisante *lorsqu'il s'agissait de contraventions ou de délits de grande voirie.* Là-dessus on restreignit la disposition aux *règlements ou arrêtés concernant la petite voirie.*

L'observation de Regnaud montre que, d'après lui, comme d'après les auteurs du projet, le n° 5 ne visait que les *contraventions ou les délits de voirie.* Or, ces termes, dans le langage du législateur, se rapportent aux faits qui nuisent à la route ou à ses dépendances à l'exclusion de ceux qui, sans porter atteinte à la voie elle-même, y rendent seulement la circulation moins sûre ou plus incommode. Ceci résulte notamment de l'art. 1 de la loi du 29 floréal an X, qui range parmi ces contraventions les anticipations, et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, etc.

**123.** — Il suit de ce qui précède que l'article 551, nº 6, concerne les voies publiques dont la conservation, l'entretien et l'amélioration incombent à la commune et qui ne sont point des chemins vicinaux. Il ne s'applique pas aux chemins établis à travers les propriétés particulières, lors même qu'ils sont en fait affectés à la circulation publique. Par cela même que ces chemins ne sont pas des propriétés communales, leur conservation et leur entretien ne sont point d'intérêt communal et ne peuvent faire l'objet de règlements d'administration intérieure(1). Mais dans le cas où ils sont assimilés, au point de vue de la police, à la voirie urbaine, la commune a le droit d'obliger les propriétaires à pourvoir à leur entretien et à leur amélioration. Ce droit est la conséquence des attributions qui lui sont conférées par le décret des 16-24 août 1790 dans l'intérêt de la sûreté et de la commodité du passage(2).

**124** — Par le mot *lois*, l'article 551, nº 5, vise notamment les numéros 7 et 8 de l'article 90 de la loi communale en tant qu'ils concernent la voirie urbaine. C'est ce qui a été décidé par la cour de cassation relativement à la seconde de ces dispositions(3). Les *arrêtés* dont parle notre article s'appliquent, dans l'état actuel de notre législation, aux arrêtés pris par le collége échevinal, en matière de voirie urbaine, dans les cas prévus par les mêmes dispositions de la loi communale.

---

(1) Voir le nº 79 ci-dessus.
(2) Voir les nºs 57 et 80 ci-dessus.
(3) Cass. 1er juin 1868 (*Pas*. 1868-I-368). Rapp. M. Van Camp.

## SECTION XI.

**DÉMOLITION OU ENLÈVEMENT DES OUVRAGES FAITS EN CONTRAVENTION AUX RÈGLEMENTS COMMUNAUX CONCERNANT LA SÛRETÉ ET LA COMMODITÉ DU PASSAGE. — ART. 10 DE LA LOI DU 1er FÉVRIER 1844. — ART. 33 DE LA LOI DU 10 AVRIL 1841. — ART. 90, Nos 7 ET 8, DE LA LOI COMMUNALE, COMBINÉ AVEC L'ART. 551, N° 6, DU CODE PÉNAL.**

---

### SOMMAIRE.

**125.** — Principes admis par la cour de cassation en cette matière.
**126.** — Caractère de l'obligation de démolir qui incombe au contrevenant.
**127.** — La démolition effectuée par la commune est un acte administratif.
**128-129.** — Divers cas dans lesquels le juge peut ordonner la démolition. Peut-il l'ordonner d'office?
**130.** — Cas dans lequel le ministère public peut la requérir.
**131.** — Exécution du jugement qui ordonne la démolition.
**132.** — Règles propres au cas où des travaux ont été faits sans l'autorisation requise.
**133-140.** — Dispositions spéciales de la loi du 10 avril 1841 et de la loi du 1er févr. 1844 concernant la réparation de certaines contraventions.
**141.** — Réparation des contraventions à l'art. 90, nos 7 et 8, de la loi communale, combiné avec l'art. 551, n° 3, du Code pénal.

**125.** — Voici les principes admis par la dernière jurisprudence de la cour de cassation en cette matière. D'après cette cour, la démolition des ouvrages faits en contravention à un règlement n'est pas une peine, mais « une conséquence

nécessaire de la contravention, un accessoire de la peine comminée, faisant essentiellement partie de la répression de la contravention (1). »

Si cette démolition était une peine, les communes ne pourraient pas, comme la cour leur en reconnaît le droit (2), ordonner dans leurs règlements, à titre de destruction du corps du délit, la démolition à prononcer d'office par le juge; car, aux termes de l'article 78 de la loi communale, elles ne sont autorisées à sanctionner leurs ordonnances que par des peines de simple police, et le Code pénal ne range pas la démolition parmi ces peines.

La cour a du reste décidé qu'en l'absence même, dans le règlement, de toute disposition relative à la démolition, « le juge ne peut se dispenser d'ordonner, même d'office, la démolition des ouvrages dont le maintien ne fait que perpétuer l'atteinte portée aux règlements qui ont pour objet de protéger la sécurité publique (3). » Impossible encore, dans ce système, de regarder la démolition comme une peine, puisque les peines ne peuvent être appliquées qu'en vertu d'un texte (art. 9 Constit ), qui n'existe pas ici.

**126.** — C'est avec raison que la cour de cassation a jugé que la démolition des ouvrages faits en contravention à un règlement de police n'est pas une peine; car, comme on vient de le dire, elle n'est pas connue comme telle dans notre législation; de plus, on ne l'ordonne pas à titre de châtiment.

Quel est donc le caractère de l'obligation de démolir qui incombe au contrevenant?

Nous supposerons d'abord qu'il s'agisse de travaux

(1) Cass. 25 avril 1864 (*Pas*. 1864-I-227). Rapp. M. De Cuyper.
(2) Cass. 23 janvier 1865. (*Pas* 1865-I-133). Rapp. M. Dewandre.
(3) Cass. 25 avril 1864 (*Pas*. 1864-I-227). Rapp. M. De Cuyper.

prohibés par le règlement d'une manière absolue. Nous examinerons au n° 132 ci-dessous le cas où des travaux ont été faits sans autorisation, alors que celle-ci était requise.

Dans le premier cas, l'obligation de démolir prend naissance par cela même que le contrevenant a fait les travaux. L'ordonnance de police qui les interdit, le lie ; il est tenu de l'exécuter. L'exécution pleine et entière de l'ordonnance exige la suppression des conséquences de la contravention, soit par le particulier, soit, s'il reste en défaut de le faire, par la commune elle-même. Car la commune aussi est liée par ses règlements. Si elle a prohibé certains travaux comme nuisibles aux intérêts qui sont confiés à sa vigilance et à son autorité, et que ces travaux aient néanmoins été effectués, elle est tenue de les faire disparaître, sinon elle faillirait à sa mission. Elle doit, le cas échéant, les faire supprimer même à ses frais, sauf son recours contre le contrevenant. L'obligation du contrevenant tient donc à l'ordre public, en ce sens qu'elle a sa cause dans un intérêt public, dans un règlement de police. Elle a cependant aussi un caractère civil ; car si elle n'est pas exécutée par le particulier, la réparation de la contravention incombera à la commune qui sera ainsi lésée dans ses intérêts civils. Dès que l'obligation est née, la commune est donc intéressée à en poursuivre l'exécution, d'une part, en sa qualité d'autorité chargée de la police, d'autre part, en sa qualité de personne civile préposée aux finances communales.

**127.** — On vient de dire que, faute par le particulier de supprimer les ouvrages illégalement faits, l'autorité communale peut les faire démolir d'office. En agissant ainsi elle ne se rend pas justice à elle-même. Elle fait un acte administratif rentrant dans les attributions qui lui sont conférées par le décret des 16-24 août 1790.

En effet, elle peut exercer ces attributions, non-seulement

par voie d'injonctions ou de prohibitions sanctionnées par des peines, mais encore par des actes administratifs (1). La légitimité de ce dernier mode d'exercice de la police s'appuie sur les termes généraux du décret, dont l'article 3, nº 1, titre XI, s'exprime ainsi : « *Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont...* » Le décret ne détermine pas les modes d'action de cette vigilance et de cette autorité ; il ne renferme aucune limitation à cet égard : libre donc à la commune d'agir ici, ou bien en comminant des peines contre certains faits, ou bien en faisant disparaître les conséquences préjudiciables de certains actes commis par des particuliers.

Il appartient au bourgmestre, qui est chargé d'exécuter les lois et règlements de police, d'ordonner la démolition des ouvrages faits illégalement (2).

**128.** — Quand cette démolition a eu lieu, la commune a le droit de réclamer du contrevenant le remboursement de ses dépenses, soit devant les tribunaux civils, soit, comme partie civile, devant les tribunaux répressifs chargés d'appliquer la peine comminée par le règlement.

D'autre part, comme elle n'est pas tenue de faire

---

(1) On peut citer comme exemples de ces actes : l'organisation des services publics de l'éclairage et du nettoiement ; la démolition des bâtiments menaçant ruine ; la fermeture des maisons insalubres (cass. 5 février 1851. *Belg. jud.* 1851-860) ; l'enlèvement des matériaux obstruant la voie publique (comp. décl. du min. de l'int. à la séance de la Chambre des repr. du 26 fév. 1840), et, dans un autre ordre d'idées, l'expulsion des cabarets des individus qui s'y trouvent après l'heure de la retraite ; les actes faits en exécution d'un règlement communal ordonnant que quiconque sera trouvé sur la voie publique dans un état d'ivresse de nature à occasionner du danger pour lui-même ou pour d'autres, sera arrêté et conduit à ses frais, soit chez lui, soit en lieu de sûreté, pour y être retenu jusqu'à ce qu'il ait recouvré sa raison. Cass. 26 janvier 1863. (*Pas.* 1863-I-54). Rapp. M. Defacqz.

(2) Loi du 30 juin 1842. Cass. 7 avril 1876 (*Pas.* 1876-I-246). Rapp. M. Hynderick.

l'avance de ces frais, elle peut, se fondant sur le caractère civil de l'obligation du contrevenant, conclure contre lui, devant les mêmes tribunaux, à ce qu'il soit condamné à effectuer la démolition, ou à payer les frais de la démolition d'office (1).

De plus, puisque l'obligation du contrevenant tient à l'ordre public, le ministère public est autorisé à demander d'office, devant le tribunal de répression, que le contrevenant soit condamné à démolir. Le ministère public tient ce droit de la loi du 20 avril 1810, dont l'article 46 est ainsi conçu : « En matière civile, le ministère public surveille l'exécution des lois, des arrêts et des jugements : il poursuit d'office cette exécution dans les dispositions qui intéressent l'ordre public (2). »

Il importe peu d'ailleurs que le règlement ordonne la suppression des travaux illégalement faits ou qu'il ne s'explique pas à cet égard; car, dans le second cas, l'obligation d'exécuter la disposition du règlement qui interdit les travaux n'en existe pas moins et, comme nous l'avons fait remarquer, l'exécution pleine et entière de la disposition exige cette suppression (3).

**129** — Faut-il aller plus loin, et admettre que le juge « répressif appelé à faire l'application des lois et règlements aux faits dont il est légalement saisi, ne peut se dispenser d'ordonner, *même d'office*, la démolition des ouvrages dont le maintien ne fait que perpétuer l'atteinte portée aux règlements qui ont pour objet de protéger la sécurité

---

(1) Cass. fr. 30 août 1833 (Dalloz, *Rép.* V° *Commune*, n° 892, note 1). Giron, *Essai sur le droit communal*, p. 301.

(2) Cass. 20 juillet 1846. (*Pas.* 1846-I-465). Rapp. M. Fernelmont. Voir, en sens contraire, cass. 23 juin 1840 (*Pas.* 1840-I-403). Rapp. M. Joly, et 1er mars 1841 (*Pas* 1841-1-152). Rapp. M. Destouvelles.

(3) Voir l'arrêt cité à la p. 149, note 1.

publique? » La cour de cassation(1) s'est prononcée dans ce sens, mais sa doctrine semble contestable. On invoquerait vainement, pour la justifier, l'article 161 du Code d'instruction criminelle ou l'art. 5 de l'édit du mois de décembre 1607. Le premier de ces articles ne permet au juge de police de statuer sur les *restitutions* que lorsqu'elles sont *demandées*, et le second n'est pas obligatoire en Belgique faute d'y avoir été publié.

**130** — Si, la commune n'étant pas partie au procès, le ministère public a le droit de requérir la démolition, c'est seulement lorsqu'on se trouve dans les termes de la loi du 20 avril 1810, c'est-à-dire en tant que la démolition intéresse l'ordre public (2). Or, ce qui intéresse ici l'ordre public, c'est uniquement la suppression de l'ouvrage fait illégalement; c'est donc celle-là seule que le ministère public peut requérir et que le tribunal a le droit d'ordonner.

Le ministère public ne peut donc pas demander qu'à défaut par le contrevenant de supprimer les ouvrages, il soit condamné à rembourser à la commune les frais de la démolition à effectuer d'office : l'ordre public est désintéressé dans l'exécution d'une pareille obligation.

**131** — Il résulte au reste de l'article 46 de la loi du 20 avril 1810 que le ministère public a le droit de poursuivre l'exécution du jugement quant à la démolition.

Ce droit n'exclut pas celui du bourgmestre de faire opérer la suppression des ouvrages ; le droit du bourgmestre existe

---

(1) Cass. 25 avril 1864 (*Pas.* 1864-I-227).

(2) Cass. 20 juillet 1846 (*Pas.* 1846-I-465) : « Attendu, porte cet arrêt, que si le ministère public n'est pas recevable à demander cette restitution (réparation de la contravention) dans l'intérêt pécuniaire des communes ou des particuliers auxquels la contravention peut avoir causé un préjudice matériel, il a au moins qualité pour la poursuivre, en tant qu'elle intéresse l'ordre public. »



indépendamment de la poursuite (1), de la réquisition du ministère public et de la condamnation; il a un caractère purement administratif : il dérive de la loi du 30 juin 1842.

Ces deux droits sont soumis à des règles différentes quant à leur extinction; l'un s'éteint avec l'action publique à laquelle il est lié et dont il suit le sort (2); l'autre subsiste aussi longtemps que le règlement et la contravention.

**132.** — Les règles que l'on vient de rappeler subissent une modification quand il s'agit de travaux subordonnés par le règlement à une autorisation. De ce qu'ils ont été effectués sans autorisation, il ne résulte pas qu'ils soient contraires à l'intérêt public : mais il en est autrement lorsqu'il est constaté que l'autorisation, si elle avait été demandée, n'aurait pas été accordée. C'est seulement dans le second cas que le juge peut ordonner la démolition.

**133.** — La loi du 10 avril 1841, sur les chemins vicinaux, et la loi du 1er février 1844, sur la police de la voirie urbaine, contiennent des dispositions importantes au sujet de la suppression des ouvrages qui ont été faits au mépris des règlements provinciaux sur les chemins vicinaux ou des prescriptions de la loi du 1er fév. 1844. Ces dispositions doivent-elles exercer quelque influence sur la théorie de la réparation des contraventions aux règlements communaux?

---

(1) Lors de la discussion de l'art. 33 de la loi du 10 avril 1841, sur les chemins vicinaux, il a été reconnu à la Chambre que l'intervention de l'autorité judiciaire en cette matière n'est pas exclusive de l'intervention de l'autorité administrative. Voici comment le ministre de l'intérieur s'est exprimé à ce sujet : « ... Il faut rester dans les termes du droit commun. La loi accorde à l'administration le droit et lui fait même un devoir de maintenir les chemins libres et sûrs, et d'ôter toute entrave. Ainsi, il me paraît constant que si quelqu'un apporte des entraves à la circulation, par un fossé ou par tout autre obstacle, l'administration peut le faire combler ou enlever d'office... » (Séance du 26 février 1840).

(2) Cass. 9 juin 1873 (*Pas.* 1873-I-224). Rapp. M. Pardon.

En d'autres termes, est-il permis d'étendre ces dispositions au cas où il s'agit de cette espèce de contraventions?

Pour résoudre ces questions, il faut rappeler le texte et le but de l'article 33 de la loi de 1841 et de l'article 10 de la loi de 1844 et, avant tout, la jurisprudence de la cour de cassation qui explique l'origine de ces articles.

**134**. — Par deux arrêts du 23 juin 1840 et par un troisième du 1er mars 1841 (1), la cour suprême avait décidé que la démolition des ouvrages faits en contravention à un règlement de police communale n'est qu'une simple réparation civile; que le ministère public ne peut la poursuivre d'office; qu'elle ne peut être ordonnée que si elle est réclamée par la partie lésée, c'est-à-dire par la commune. » La démolition n'est pas rangée parmi les peines, dit l'arrêt du 1er mars 1841 ; dès lors, elle ne peut-être provoquée que comme la réparation civile du dommage causé par la construction faite illégalement; aux termes de l'article 161 du Code d'instruction criminelle, le tribunal de police ne peut prononcer sur les demandes en restitution et dommages-intérêts que lorsqu'elles ont été formées directement par les parties lésées, ou que celles-ci interviennent sur la poursuite du ministère public chargé de requérir l'application de la peine. »

Lorsque le législateur décréta les lois du 10 avril 1841 et du 1er février 1844, il ne douta point de l'exactitude de cette jurisprudence; il y vit l'application d'une règle incontestable du droit commun. Mais, par des dispositions qu'il considéra comme des exceptions au droit commun, il soumit la réparation de certaines contraventions à des règles spéciales qui font l'objet de l'art. 33 de la première de ces lois et de l'article 10 de la seconde.

---

(1) *Pas.* 1840-I-408 et 1841-I-152. Voir page 152, note 2.

Après avoir indiqué les peines que les conseils provinciaux peuvent établir pour sanctionner leurs règlements en matière de chemins vicinaux, la loi du 10 avril 1841 ajoute (art. 33) :

« Outre la pénalité, le juge de paix prononcera, s'il y a lieu, la réparation de la contravention dans le délai qui sera fixé par le jugement, et statuera qu'en cas d'inexécution, l'administration communale y pourvoira aux frais du contrevenant qui, en vertu du même jugement, pourra être contraint au remboursement de la dépense sur simple état dressé par le collége échevinal... »

D'autre part, l'article 9 de la loi du 1er fév. 1844 statue que : « Les contraventions à la présente loi seront punies d'une amende de fr. 16 à 200... » et l'article 10 ajoute :

« Outre la pénalité, le tribunal prononcera, s'il y a lieu, la réparation de la contravention, en condamnant les contrevenants à rétablir les lieux dans leur état primitif, par la démolition, la destruction ou l'enlèvement des ouvrages illégalement exécutés. Toutefois le condamné aura l'option d'exécuter les conditions légalement imposées par les arrêtés d'autorisation. »

Il faut rapprocher de cet article l'article suivant, conçu comme suit :

« Le jugement fixera le délai dans lequel l'option devra être faite et suivie d'exécution complète. — Après l'expiration de ce délai, le jugement sera exécutoire par l'administration aux frais du contrevenant qui pourra être contraint au remboursement de la dépense sur simple état de l'autorité qui aura fait effectuer la démolition ou l'enlèvement. »

L'article 14 de la loi du 1er février 1844 rend ces dispositions applicables aux contraventions à l'arrêté du 29 février 1836 sur la grande voirie.

Voici comment M. Heptia, dans le rapport de la section centrale, a expliqué la disposition de l'art. 33 de la loi du 10 avril 1841 :

« Cette disposition, dit-il, s'écarte des principes reçus en ce qu'elle permet au juge de répression de prononcer une réparation en faveur de la commune, sans que celle-ci soit obligée d'intervenir au procès et de se porter partie civile, tandis qu'en règle générale, un juge ne peut prononcer aucune condamnation en faveur d'une personne si elle n'assiste au litige et si elle n'en fait la demande formelle[1]. »

Le rapport de la section centrale relatif à la loi du 1er février 1844, s'exprime dans le même sens[2]. On y lit ce qui suit :

« Quant aux réparations (civiles), il s'est élevé la question de savoir si le juge pouvait les prononcer sur la poursuite de l'action publique. »

« Le siége de la difficulté était dans le texte de l'article 161 du Code d'instruction criminelle... »

« De cette disposition, on a conclu que ces demandes (en restitution et en dommages-intérêts), constituant des réparations civiles, il ne devait y être statué qu'autant qu'il y avait intervention d'une partie civile. C'est en ce sens que s'est fixée la jurisprudence en Belgique. »

Puis, après avoir fait remarquer que la cour de cassation de France avait adopté une jurisprudence différente fondée sur l'édit de 1607 et sur l'arrêt du conseil du 27 février 1765, qui ne sont pas applicables en Belgique, le rapport continue :

« Y a-t-il lieu de déroger à cette règle (la règle admise

---

(1) *Moniteur* du 31 janvier 1839.
(2) *Moniteur* du 15 août 1842.

en Belgique), pour la réparation des contraventions en matière de voirie? »

« M. le ministre de l'intérieur fait observer, dans l'exposé des motifs du projet de loi en discussion, que déjà il y a été dérogé par l'article 33 de la loi du 10 avril 1841, sur les chemins vicinaux... »

« Mais, dans tous les cas, y a-t-il lieu seulement d'autoriser le ministère public à requérir les réparations, ou bien, doit-on conférer au juge le droit de les prononcer d'office? »

« Nous avons vu que les 3e, 5e et 6e sections s'opposent à ce que le juge puisse prononcer d'office les réparations. Seulement, elles admettent de ce chef une poursuite d'office de la part du ministère public. »

« Toutefois, il est à observer que le juge ne peut appliquer la peine qu'autant qu'il est saisi d'une poursuite qui, lorsqu'il n'y a pas de partie civile, ne peut être exercée que par le ministère public. Les tribunaux de police ne peuvent condamner le prévenu à des réparations civiles qu'autant qu'ils prononcent une peine contre lui. On peut donc considérer les réparations comme une conséquence de la peine. Et la crainte d'introduire une bigarrure dans la législation a fait adopter par la section centrale le principe posé dans l'article 33 de la loi du 10 avril 1841... »

**135.** — Il suit de là que les dispositions précitées des lois du 10 avril 1841 et du 1er février 1844 ont un caractère exceptionnel. Dès lors, il n'y a pas lieu de les étendre à d'autres cas que ceux qui y sont prévus, et elles ne reçoivent pas d'application à la suppression des ouvrages faits en contravention aux règlements communaux, puisque ceux-ci ne font pas l'objet de ces lois.

Mais, d'autre part, faut-il conclure du motif qui a dicté ces dispositions que, d'après le droit commun, cette suppression puisse être ordonnée seulement dans le cas où la com-

mune la réclame, et que le ministère public ne soit pas recevable à la requérir d'office? En d'autres termes, de ce que le législateur de 1841 et de 1844 a pensé que la jurisprudence alors admise par la cour de cassation était conforme à la loi, doit-on conclure que la jurisprudence contraire, adoptée ensuite par cette cour, soit entachée d'illégalité? Nous ne le pensons pas. Il n'est point entré dans la pensée des auteurs de ces lois de modifier le droit commun, mais simplement de prendre les mesures que réclamaient certains cas particuliers. L'erreur qu'ils ont pu commettre, à la suite de la cour suprême, au sujet de la portée du droit commun, n'a été consacrée par eux, ni directement ni indirectement, par aucun texte législatif; elle est purement accidentelle; elle ne touche qu'au motif de la loi; on ne saurait donc la considérer comme équivalant à une interprétation législative obligatoire pour les tribunaux.

**136.** — Il est certain du reste que l'art. 33 de la loi du 10 avril 1841 ne s'applique qu'aux infractions aux règlements concernant la voirie vicinale. D'autre part, la loi du 1er février 1844 vise seulement les contraventions prévues par cette loi-même, et qui consistent à faire certaines constructions le long de la voirie urbaine sans autorisation du collége échevinal, ou certains travaux le long de la grande voirie sans autorisation de la députation permanente. — Cela résulte du texte des art. 9, 10 et 14, et des explications auxquelles ils ont donné lieu.

En effet, si l'article 9 statue que *les contraventions à la présente loi seront punies d'une amende de fr.* 16 *à* 200..., l'art. 10 ajoute : « *Outre la pénalité, le tribunal prononcera, s'il y a lieu, la réparation de la contravention...* » La *pénalité* dont parle l'art. 10 est celle-là même qui est comminée par l'art. 9 contre les *contraventions à la présente*

*loi*, et, dès lors, ce que l'art. 10 dit de la *réparation de la contravention*, ne se rapporte qu'aux contraventions prévues par la loi du 1er fév. 1844.

Les travaux préparatoires de la loi de 1844 confirment cette doctrine. Les dispositions qui correspondaient, dans le projet du gouvernement et de la section centrale, aux art. 9 et 10 de la loi, avaient une portée beaucoup plus étendue que ceux-ci : elles visaient non-seulement les contraventions prévues par les art. 1 à 7, mais généralement *les contraventions en matière de voirie urbaine ou petite voirie*, ou, tout au moins, *les contraventions aux lois et règlements sur les bâtisses*.

Voici, en effet, comment ces dispositions étaient conçues dans le projet du gouvernement :

« Art. 9. Les contraventions en matière de voirie urbaine ou petite voirie, seront poursuivies et jugées comme contraventions de simple police. »

« Art. 10. En cas de contravention aux lois et règlements sur la voirie et les bâtisses, les tribunaux condamneront d'office, s'il y a lieu, les contrevenants à rétablir les lieux dans leur état primitif, par la démolition ou la destruction des travaux illégalement faits, par l'enlèvement des ouvrages illégalement exécutés, ou des matériaux illégalement déposés, ou des objets illégalement délaissés. »

Si ces dispositions avaient été adoptées dans ces termes, on eut dû les appliquer d'abord, aux contraventions prévues par la loi du 1er février 1844, ensuite, à toutes les infractions aux lois et règlements sur la voirie et les bâtisses, et notamment, comme le montrent les mots : « *des matériaux illégalement déposés ou des objets illégalement délaissés*, » au cas prévu par l'article 471, n° 4, du Code pénal de 1810 (art. 551, n° 4, du Code pénal de 1867).

Mais lorsque plus tard, le gouvernement, afin de rendre

possible l'appel contre les jugements rendus en vertu de l'art. 9 du projet, se décida à élever la peine prévue par cet article à une amende de fr. 16 à 200, il fut en même temps convenu que les dispositions des art. 9 et 10 seraient restreintes aux contraventions faisant l'objet de la loi de 1844. C'est pourquoi l'on modifia le texte de ces articles dans le sens de leur rédaction actuelle, qui exclut non-seulement les contraventions aux lois sur la voirie, mais encore les contraventions aux règlements provinciaux et communaux.

M. de Garcia crut que cette rédaction n'avait pas la portée restreinte que nous venons d'indiquer. A la séance de la Chambre des représentants du 28 novembre 1843, il reprocha au projet du gouvernement de passer en quelque sorte un niveau sur toutes les contraventions, quelle que fût leur gravité, quelle que fût l'autorité, Commune, Province, ou Etat, dont les règlements étaient méconnus.

Mais le ministre de la justice répondit qu'il *ne s'agissait que des contraventions prévues par la présente loi* (1).

**137.** — Le système admis par l'art. 10 de la loi du 1er février 1844 s'écarte du droit commun en plusieurs points. Ainsi, dans ce système, le juge peut prononcer la réparation même d'office, c'est-à-dire sans réquisition du ministère public; ainsi encore, le juge, lors même que le ministère public requiert la suppression des ouvrages illégalement faits, n'est pas tenu de la prononcer en tous cas : les mots : « *s'il y a lieu* » lui laissent à cet égard une certaine latitude (2).

**138.** — Quel est le sens de ces mots ?

Il ne s'agit pas ici de rechercher si le constructeur a

---

(1) *Moniteur* du 29 novembre.

(2) Comp. cass. 21 septembre 1860 (*Pas*. 1861-I-248), et cass. 23 janvier 1865 (*Pas*. 1865-I-133). Rapp. M. Dewandre.

empiété sur la voie publique. Car, dans toutes les dispositions de la loi de 1844, on suppose que le constructeur a bâti sur son propre terrain : les contraventions prévues par cette loi consistent simplement dans le fait d'avoir fait certains ouvrages sans autorisation.

Lorsqu'il résulte d'une déclaration du collége échevinal que celui-ci aurait accordé l'autorisation si elle avait été demandée, le juge se conformera à l'esprit de la loi en n'ordonnant pas la démolition. Mais, si même le collége avait déclaré que l'autorisation n'aurait pas été accordée, le juge jouirait néanmoins d'un certain pouvoir discrétionnaire : les travaux préparatoires de la loi de 1844 (1) démontrent qu'il peut alors rechercher si l'ouvrage est contraire à l'intérêt général, et ordonner la démolition ou ne pas l'ordonner d'après ce que cet intérêt commande.

Le pouvoir judiciaire est ainsi invité, en cette occurrence, à examiner jusqu'à quel point l'ouvrage peut nuire à la voie publique, en retarder l'élargissement, en compromettre la salubrité; en un mot, il est appelé à se livrer à des investigations qui, de leur nature, rentrent dans les attributions du pouvoir administratif.

En tant qu'elle a investi le pouvoir judiciaire du droit de procéder à ces investigations, la loi du 1er février 1844 a dérogé au principe de la séparation des pouvoirs, et elle a introduit, dans notre législation, une disposition exceptionnelle qui ne peut pas être étendue au delà du cas qu'elle prévoit.

**130.** — Les mots : « *s'il y a lieu* » n'ont pas, dans l'art. 33 de la loi du 10 avril 1841, le sens exceptionnel qu'ils ont dans la loi du 1er février 1844. Il faut s'en tenir ici aux

(1) Discours de MM. de Garcia et Raikem à la séance de la Chambre des représentants du 27 juillet 1842 (*Moniteur* du 28 juillet).

principes généraux (Voir les nos 126 à 132 ci-dessus). Dès lors, quand l'ouvrage qui constitue l'infraction, est interdit d'une manière absolue par le règlement provincial, le juge est tenu d'ordonner la démolition. Mais si l'ouvrage pouvait être fait seulement après une autorisation, le juge ne peut pas ordonner la démolition, à moins qu'il ne soit constaté que l'autorisation n'aurait pas été accordée si elle avait été demandée.

**140.** — Dans les cas prévus par l'art. 33 de la loi du 10 avril 1841 et par l'art. 10 de la loi du 1er février 1844, la commune est, par suite d'une fiction légale, toujours censée partie au procès. Dès lors, si le juge répressif a décidé, par un jugement passé en force de chose jugée, qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la suppression des ouvrages, cette décision lie définitivement la commune[1]. Il n'en est point ainsi lorsque, sur une poursuite pour contravention à un règlement communal, le ministère public a conclu à la suppression des ouvrages, et que le tribunal a statué contrairement à ces conclusions; car la commune n'ayant pas été partie dans l'instance, le jugement est, vis-à-vis d'elle, *res inter alios acta*.

**141**. — Les contraventions à l'art. 90, nos 7 et 8, de la loi communale tombent, en ce qui concerne la voirie urbaine, sous l'application de l'art. 551, n° 6, du Code pénal. (Voir le n° 124 ci-dessus). Le droit du juge de police d'ordonner la réparation de ces infractions est soumis aux règles suivantes.

Il ne lui appartient pas de rechercher, ni si les ouvrages

---

(1) Il n'y a point du reste chose jugée lorsque le tribunal de simple police a *omis* de statuer sur la réparation de la contravention. Dans ce cas les droits de la commune restent entiers. Bruxelles, 19 juin 1871. (*Pas.* 1871-II-333).

qui constituent les contraventions empiètent sur la largeur actuelle de la rue ou sur celle qu'elle doit avoir d'après les plans généraux d'alignement, ni si l'intérêt général s'opposait à l'exécution des plans de bâtisse non approuvés : l'examen de ces points est de la compétence de l'autorité administrative, représentée ici par le collége échevinal.

Le juge doit ordonner la démolition des ouvrages du moment qu'il est prouvé par une déclaration du collége que l'ouvrage est contraire à l'intérêt général. Cette preuve est acquise lorsque le constructeur n'a pas respecté l'arrêté d'alignement. Mais si la contravention consiste à avoir construit sans demander l'alignement ou sans avoir fait approuver le plan de bâtisse, la démolition ne peut être ordonnée s'il n'est pas constaté que le collége n'aurait pas approuvé le plan ou n'aurait pas prescrit l'alignement suivi par le constructeur (voir le n° 132 ci-dessus).

La démolition ne peut du reste être ordonnée en aucun cas si elle n'est point requise par la commune agissant comme partie civile, ou par le ministère public (voir, ci-dessus, les nᵒˢ 128 et suivants).

---

# CHAPITRE III.

## DES ORDONNANCES DE POLICE COMMUNALE TENDANT A ASSURER LA TRANQUILLITÉ PUBLIQUE.

---

## SECTION I.

### EXPLICATION DE L'ARTICLE 3, N° 2, TIT. XI, DU DÉCRET DES 16-24 AOÛT 1790. — COMBINAISON DE CETTE DISPOSITION AVEC LES ARTICLES 563, N° 3, 561, N° 1, ET 228 DU CODE PÉNAL.

---

**SOMMAIRE.**

**142.** — Texte de l'art. 3, n° 1, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790.
**143-144.** — Explication des mots : *« soin de réprimer et punir. »*
**145-146.** — Explication des mots : *« tranquillité publique. »* — Collectes à domicile.
**147-148.** — Rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues.
**149.** — Tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique.
**150.** — Bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens.
**151-152.** — Réglementation des professions bruyantes. — Bruits injurieux.
**153.** — Travestissements.

**142.** — Le décret des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3, n° 2, confie à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux : « Le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accom-

pagnées d'ameutement dans les rues; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens. »

**143.** — Les mots : « *soin de punir* » visent la juridiction répressive que les corps municipaux avaient, en matière de police, sous l'empire du décret, mais qui est aujourd'hui exclusivement dévolue aux juges de paix (1).

Le décret ajoute : « *le soin de réprimer*. » Cette expression comprend tout d'abord la police administrative en tant qu'elle a pour but d'assurer la tranquillité publique. Parmi les mesures administratives propres à atteindre ce but, on peut citer la capture des perturbateurs du repos public, ou la dissipation des rassemblements tumultueux. Le droit de prendre ces mesures appartient aujourd'hui aux bourgmestres et aux commissaires de police (2).

Mais le mot *réprimer* a ici un sens plus large que celui que l'on vient d'indiquer. Il se rapporte à toutes les mesures

---

(1) Cass. 8 août 1870. (*Pas.* 1870-I-447.) Rapp. M. de Crassier.

(2) Loi du 30 juin 1842 apportant des modifications aux art. 90 et 127 de la loi communale; art. 127 et 105 de la loi communale.

Ces dispositions sont ainsi conçues :

*Art.* 90, *n°* 4, *de la loi communale, modifié par la loi de* 1842: « Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police; néanmoins il peut, sous sa responsabilité, déléguer cette attribution, en tout ou en partie, à l'un des échevins. »

*Art.* 127 *de la loi communale, modifié par la loi de* 1842: « Indépendamment des attributions déterminées par les lois existantes, les commissaires de police et leurs adjoints sont chargés, sous l'autorité du bourgmestre, d'assurer l'exécution des règlements et ordonnances de police locale. »

*Art.* 105 *de la loi communale :* « En cas d'émeute, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique, le bourgmestre, ou celui qui le remplace, pourra requérir directement l'intervention de la garde-civique et de l'autorité militaire, qui seront tenues de se conformer à sa réquisition. — La réquisition devra être faite par écrit. »

La capture de ceux qui troublent la paix publique sans commettre de délit proprement dit, même leur dépôt momentané en lieu de sûreté, n'ont

propres à empêcher que la tranquillité publique ne soit compromise, peu importe d'ailleurs que ces mesures soient préventives ou répressives.

En effet, le mot *délits* ne désigne pas ici les infractions reconnues comme telles par la loi au moment où le décret des 16-24 août 1790 a été voté, mais tout fait de nature à porter atteinte à la tranquillité publique et que les communes trouvent utile d'ériger en délit.

Les mots : « *le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique* » impliquent donc le droit pour les communes d'ériger en infractions tout acte qui pourrait troubler la tranquillité publique, ou produire un état de choses favorable à la production de ce trouble.

Le droit des communes d'agir ici par voie réglementaire et préventive résulte d'ailleurs surabondamment de l'art. 46, tit. I, de la loi des 19-22 juillet 1791 (1). Car, aux termes de cet article, elles peuvent faire des arrêtés lorsqu'il s'agira d'ordonner des précautions locales sur les objets confiés à leur vigilance et à leur autorité par les articles 3 et 4, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790.

**144.** — On a soutenu que les communes peuvent interdire seulement les faits qui constituent une cause directe de trouble pour la tranquillité publique et non pas ceux qui tendent à faire naître ce trouble. La cour de cassation a repoussé cette doctrine dans un arrêt du 8 janvier 1866 (2) à propos d'un règlement communal

---

rien de commun, ni avec l'arrestation préventive prévue par l'article 7 de la Constitution, ni avec la peine d'emprisonnement. Comp. sur ce point, tribunal de Bruxelles, 12 juin 1858, et Verviers 13 mars 1867 (*Belg. jud.* 1858, p. 1103 et 1868, p. 223), ainsi qu'une dissertation de M. E. Verhaegen (*Belg. jud.* 1858, p. 65). Voir enfin cass. 26 janvier 1863 (*Pas.* 1863-I-54).

(1) Voir l'arrêt cité à la page précédente, note 1.

(2) *Pas.* 1866-I-86. Rapp. M. Van Hoegaerden.

défendant les attroupements de plus de cinq personnes, propres à entraîner le trouble et le désordre. « Si l'article 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, porte l'arrêt, confère aux corps municipaux le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, tels que... les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens, on ne peut conclure de cette disposition que l'autorité communale doive attendre que le désordre se soit produit, et qu'elle ne puisse, pour le prévenir, défendre les attroupements qui se formeraient soit le jour, soit la nuit, et qui seraient jugés menaçants pour le repos des habitants. Ce serait méconnaître, ajoute l'arrêt, la mission dont sont investis les conseils communaux en matière de police, et qui consiste surtout à prévenir les atteintes qui pourraient être portées à la paix publique. »

**145**. — La *tranquillité* comprend le repos et la sécurité.

C'est seulement à la tranquillité *publique* que les communes peuvent pourvoir; le soin de veiller à ce que les particuliers ne soient pas l'objet de troubles individuels, de réprimer les attentats, les violences, les injures contre les personnes appartient plutôt au législateur.

Peu importe du reste le lieu où se produisent les causes qui compromettent la tranquillité publique : aucune d'entre elles n'échappe au pouvoir réglementaire des conseils communaux.

**146**. — On vient de dire que les communes ne sont pas compétentes pour prendre des mesures destinées à empêcher que les particuliers ne soient l'objet de troubles individuels. Un arrêt de la cour de cassation du 10 août 1863 (1) a décidé, par application de ce principe, que les communes ne peuvent point défendre de faire des collectes à domicile sans une

(1) *Pas.* 1863-I-307. Rapp. M. De Cuyper.

autorisation des bourgmestres et échevins. « Si des collectes faites à domicile, dit l'arrêt, peuvent être pour les habitants un sujet de trouble individuel et d'importunités fâcheuses, on ne peut néanmoins les considérer comme étant, par elles-mêmes et indépendamment de toutes autres circonstances, de nature à porter atteinte à la tranquillité publique. »

Il s'agissait, dans l'espèce de cet arrêt, de collectes faites dans un but scientifique ; mais la solution adoptée par la cour est applicable par identité de motif à toutes autres collectes, quel qu'en soit l'objet, littéraire, politique, philosophique ou religieux, à l'exception seulement des collectes faites pour adoucir des calamités ou malheurs. Celles-ci ne peuvent, aux termes d'un arrêté royal du 22 septembre 1823, être faites par des établissements ou personnes autres que les établissements de piété et de bienfaisance reconnus, si elles n'ont été autorisées par écrit. L'autorisation doit émaner de l'administration communale, si la collecte n'a lieu que dans une commune (1).

Il résulte du principe consacré par l'arrêt du 10 août 1863 qu'il n'est pas permis aux communes de défendre à certains marchands de sonner ou de frapper aux portes et de s'introduire dans les habitations pour offrir leur marchandise (2).

**147.** — Notre disposition cite trois exemples de faits nuisibles à la tranquillité publique. Ils se retrouvent en partie dans la loi des 19-22 juillet 1791, dont l'article 19 prévoit les rixes ou disputes avec ameutement du peuple, les voies de fait ou violences légères dans les lieux ou assemblées publics et les bruits et attroupements nocturnes.

---

(1) Voir cass. 1er juillet 1861 (*Pas.* 1861-I-293). Rapp. M. Fernelmont, et cass. 22 juillet 1861 (*Pas.* 1861-I-311). Rapp. M. Joly.

(2) Voir le réquisitoire de M. Faider rapporté dans la *Pasicrisie*, 1863-I-311 ; Morin V° *Colportage*, n° 6 ; Justice de paix de Boussu ; jug. du 17 juin 1865 (*Belg. jud.* 1865, p. 1006).

Cette loi prononçait une amende qui ne pouvait être au-dessous de 12 livres, et autorisait le juge répressif à condamner à un emprisonnement de trois jours dans les campagnes et de huit jours dans les villes. Si les délinquants appartenaient à la classe des gens sans aveu, ils devaient être punis de peines correctionnelles.

Le Code du 3 brumaire an IV (art. 605, n° 8) reproduisit ces dispositions, sauf un changement de rédaction et une modification de la pénalité (1).

La loi de 1791 et le Code de l'an IV ont été tacitement abrogés par le Code pénal de 1810 et par celui de 1867 (2).

**148.** — Les *rixes* sont les querelles accompagnées d'injures, de menaces et quelquefois de coups (3).

Le Code pénal de 1867, non plus que celui de 1810, ne prévoient pas les rixes ou disputes accompagnées d'ameutement dans les rues. Mais l'article 563, n° 3, du Code de 1867 punit de peines de simple police : « Les auteurs de voies de fait ou violences légères, pourvu qu'ils n'aient blessé ni frappé personne, et que les voies de fait n'entrent pas dans la classe des injures : particulièrement ceux qui auront volontairement, mais sans intention d'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller. »

Cette disposition n'a été introduite que dans l'intérêt des particuliers ; elle est étrangère aux exigences de la tran-

(1) Voici comment cette disposition est conçue : « Sont punis des peines de simple police, etc. : Les auteurs de rixes, attroupements injurieux ou nocturnes, voies de fait et violences légères, pourvu qu'ils n'aient blessé ni frappé personne, et qu'ils ne soient pas notés, d'après les dispositions de la loi du 19 juillet 1791, comme *gens sans aveu*, *suspects* ou *mal-intentionnés*, auxquels cas ils ne peuvent être jugés que par le tribunal correctionnel. »

(2) Cass. 9 mars 1874 (*Pas.* 1874-I-258). Rapp. M. Vandenpeereboom, et Nypels, *Commentaire du Code pénal*, III, p. 777.

(3) Littré, *Dictionnaire de la langue française*.

quillité publique. Elle n'empêche pas les conseils communaux de comminer des peines spéciales contre les auteurs de *rixes ou disputes avec ameutement dans les rues*. Si la rixe est accompagnée de voies de fait ou d'injures, les peines du règlement communal pourront concourir avec celles du Code pénal, sauf l'application de l'article 65 de ce Code.

**149.** — Le conseil a également conservé, sous l'empire du nouveau Code pénal, le droit de réprimer par des règlements de police *le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique*. Le *tumulte* se définit : un grand mouvement accompagné de bruit et de désordre (1).

**150.** — Le décret de 1790 permet encore aux communes de réprimer les *bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants*.

Il faut rapprocher de cette disposition l'article 561, n° 1, du Code pénal de 1867, qui punit d'une amende de dix francs à vingt francs, et d'un emprisonnement d'un jour à cinq jours, ou d'une de ces peines seulement, ceux qui se seront rendus coupables de bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants.

On ne saurait ranger parmi les bruits et tapages prévus par cette disposition ceux qui proviennent de l'exercice d'un droit : tels sont ceux qui sont inséparables de l'exercice de certaines professions ou industries (2). La jurisprudence a appliqué ce principe au bruit causé par un imprimeur(3), ou par un menuisier occupé à 4 heures du matin, le 22 août, à détacher une enseigne et à en clouer une autre (4).

---

(1) LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*.

(2) CARNOT, *Commentaire sur le Code pénal*, art. 479, n° 38. Comp. l'arrêt cité à la note suivante.

(3) Cass. fr. 3 mars 1865 (*Jurisprudence du XIXme siècle*, SIREY, 1865-I-195).

(4) Cass. fr. 12 septembre 1822 (DALLOZ. *Rép.* V° *Contravention*, p. 432, note 2).

Quel est le sens du mot *nocturnes ?* L'article 478 du Code pénal de 1867 entend par vol commis pendant la nuit celui qui a lieu plus d'une heure avant le lever et plus d'une heure après le coucher du soleil. Cette définition de la nuit est fondée sur la nature des choses, car la nuit commence immédiatement après le crépuscule du soir et finit immédiatement avant le crépuscule du matin ; or, sous la latitude de notre pays, la durée du crépuscule est d'une heure environ [1]. On doit donc, dans l'article 561, n° 1, du Code pénal, donner au mot nuit le même sens que dans l'article 478.

**181.** — Les communes peuvent, en vertu du décret des 16-24 août 1790, réglementer dans l'intérêt de la tranquillité publique, les bruits non prévus par l'article 561, n° 1, du Code pénal. Il leur est permis, par exemple, de fixer le temps pendant lequel ceux qui exercent des professions bruyantes sont tenus d'interrompre leurs travaux [2].

Mais leurs règlements seraient illégaux s'ils confinaient l'exercice de ces professions dans des lieux déterminés [3].

Les communes ne sont pas non plus autorisées à interdire cet exercice pendant des journées entières, le dimanche par exemple. Leurs ordonnances doivent se concilier avec le principe de la liberté de l'industrie. D'autre part, l'arrêté du 7 thermidor an VIII et la loi du 18 germinal an X (art. 57) statuent que les citoyens « ont le droit de pourvoir à leurs besoins et de vaquer à leurs affaires tous les jours, en prenant du repos suivant leur volonté, la nature et

---

(1) Comp. Nypels, *Commentaire du Code pénal*, III, p. 495, n° 18, et p. 542, n° 17.

(2) Voir, l'arrêt cité à la page 171, note 4, ci-dessus.

(3) Cass. fr. 3 mars 1842 (Dalloz, *Rép.* V° *Commune*, n° 1044, note 5.)

l'objet de leur travail[1], et l'article 15 de la Constitution ajoute que nul ne peut être contraint d'observer les jours de repos d'un culte. Ce que la loi a voulu permettre aux conseils communaux, ce n'est donc pas d'imposer des jours ou des lieux de repos sous prétexte d'assurer la tranquillité publique; elle les autorise simplement à sauvegarder le repos de la nuit qui est d'une nécessité générale et inévitable.

Il leur appartient d'ailleurs de déterminer, selon le temps et les circonstances, la durée de ce repos.

**182.** — L'article 561, n° 1, du Code pénal de 1867 ne s'applique pas aux bruits, tels que les charivaris, ayant un caractère injurieux [2]. Ceux-ci rentrent dans les dispositions des articles 448 ou 561, n° 7, de ce Code. Ces dispositions n'ont en vue que la protection des personnes. Les règlements communaux peuvent réprimer les charivaris en tant qu'ils troublent la tranquillité publique. En cas de concours de l'infraction prévue par le règlement avec celle qui fait l'objet des art. 448 ou 561, n° 7, du Code pénal, on appliquera l'article 65 du même Code.

**183.** — Le décret des 16-24 août 1790 autorise virtuellement la commune à réglementer les travestissements. Ceux-ci peuvent, en effet, donner lieu à du tumulte, à des désordres compromettant la tranquillité publique. On les interdit tantôt d'une façon absolue, tantôt seulement en certains temps ou en certains lieux. Rien n'empêche du reste la commune de prohiber tel ou tel travestissement déterminé.

L'article 228 du Code pénal statue que toute personne qui aura publiquement porté un costume, un uniforme, une

(1) Comp. MERLIN. *Quest. de droit*, V° *Jours fériés*, § 2, V° *Préfet*, § 4, et V° *Tribunal de police;* voir aussi *Belg. jud.* 1853, p. 1382.

(2) Voir NYPELS, *Commentaire du Code pénal*, II, p. 775 et 792.

décoration, un ruban ou autres insignes d'un ordre qui ne lui appartient pas, sera punie d'une amende de deux cents francs à mille francs. Mais cette disposition a pour but de réprimer les délits contre la foi publique : elle ne tend pas à protéger la tranquillité publique.

## SECTION II.

### RÈGLEMENTS RELATIFS AU MOUVEMENT DE LA POPULATION.

---

SOMMAIRE.



**154.** — La surveillance du mouvement de la population permet de faire à un moment donné le dénombrement de tous les habitants d'un pays; elle facilite aussi la recherche et la poursuite des malfaiteurs. A ce double point de vue elle est un objet d'intérêt général.

Aussi le législateur a-t-il toujours réglementé lui-même cette matière : il en a été ainsi du moins jusqu'à la loi du 2 juin 1856(1). C'est pourquoi la cour de cassation,

---

(1) Voir notamment la loi des 5, 16-20 juillet 1791 et la loi des 19-22 juillet de la même année.

Les quatre premiers articles de cette dernière loi sont ainsi conçus :

par un arrêt du 2 août 1854, rendu avant cette loi(1), a décidé qu'un règlement de police communale ne peut imposer aux étrangers qui viennent s'établir dans une commune, ni à ceux qui les reçoivent ou leur donnent en location des maisons ou bâtiments, l'obligation de se présenter devant l'autorité locale pour en faire la déclaration. Parmi les objets sur lesquels les conseils communaux peuvent

---

§ 1. *Dispositions générales d'ordre public. — Recensement annuel.*

« *Art.* 1. — Dans les villes et dans les campagnes, les corps municipaux feront constater l'état des habitants, soit par des officiers municipaux, soit par des commissaires de police... Chaque année, dans le courant des mois de novembre et décembre, cet état sera vérifié de nouveau, et on y fera les changements nécessaires... »

*Forme des déclarations.*

« *Art.* 2. —Le registre contiendra mention des déclarations que chacun aura faites de ses noms, âge, lieu de naissance, dernier domicile, profession, métier et autres moyens de subsistance. Le déclarant, qui n'aurait à indiquer aucun moyen de subsistance, désignera les citoyens domiciliés dans la municipalité, dont il sera connu et qui pourront rendre bon témoignage de sa conduite. »

*Note des gens sans aveu.*

« *Art.* 3. — Ceux qui, étant en état de travailler, n'auront ni moyens de subsistance, ni métier, ni répondants, seront inscrits avec la note de *gens sans aveu.* »

« Ceux qui refuseront toute déclaration, seront inscrits sous leur signalement et demeure, avec la note de gens *suspects.* »

« Ceux qui seront convaincus d'avoir fait de fausses déclarations, seront inscrits avec la note de gens *mal-intentionnés.* »

« Il sera donné communication de ces registres aux officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale dans le cours de leurs tournées. »

*Peines contre eux.*

« *Art.* 4. — Ceux des trois classes qui viennent d'être énoncées, s'ils prennent part à une rixe, à un attroupement séditieux, acte de voie de fait ou de violence, seront soumis, dès la première fois, aux peines de police correctionnelle comme il sera dit ci-après. »

On voit que, dans le système de cette loi, les dispositions concernant le mouvement de la population étaient considérées comme touchant à l'ordre public et qu'elles ne laissaient aucune place à un droit de réglementation au profit des corps municipaux. Les officiers municipaux ou les commissaires de police intervenaient ici pour l'exécution de la loi.

(1) *Pas.* 1854-I-373. Rapp. M. Dewandre.

faire des ordonnances de police ne se trouve pas, dit l'arrêt, ce qui concerne la formation des registres de population. De même, un arrêté royal (1) a annulé un règlement de police ordonnant à ceux qui viendraient habiter la commune, de justifier de leurs moyens d'existence.

**155.** — Mais le gouvernement ne fut pas toujours fidèle au principe qui inspirait les décisions que l'on vient de rappeler.

Le 30 juin 1846, le roi prit un arrêté ordonnant (art. 2) qu'il serait tenu dans chaque commune un registre de population auquel les résultats du recensement général prescrit par le même arrêté serviraient de base. On espérait que, grâce à cette mesure, on pourrait se dispenser, pendant de longues années, d'opérer de nouveaux recensements.

A cet arrêté était annexée une instruction qui confiait aux communes le soin de faire les règlements de police nécessaires pour la bonne tenue des registres de population. Il y était dit, à l'article 21 : « Les administrations communales auront à pourvoir, par des règlements de police ou par la révision de ceux qui existent déjà, à l'exécution de l'article 2 de l'arrêté royal du 20 juin 1846. »

Ces règlements devaient, aux termes de l'article 3 de l'arrêté, être sanctionnés par les peines établies par la loi du 6 mars 1818.

Mais le gouvernement ne pouvait ainsi conférer aux communes le droit de faire des règlements de police sur un objet qui ne rentrait pas dans leurs attributions. Celles-ci sont fixées par des lois restrictives : le gouvernement méconnaît ces lois en étendant le cercle des attributions

---

(1) *Revue de l'Administration* 1854, p. 815.

qui y sont énumérées. Cela est tellement évident que, dans son arrêt précité du 2 août 1854, la cour de cassation n'a pas cru devoir le mettre en question. Après cet arrêt, qui fit voir l'inefficacité des mesures prises par l'arrêté de 1846, le gouvernement saisit le pouvoir législatif d'un projet qui est devenu la loi du 2 juin 1856. Cette loi attribue un certain pouvoir réglementaire aux communes relativement à la formation des registres de population (1).

**186**. — Les articles 3 à 8 de cette loi sont ainsi conçus :

*Art.* 3. « Il y a dans chaque commune des registres de population. Ces registres sont rectifiés et complétés d'après les résultats du recensement. Tout changement de résidence d'une commune dans une autre est également consigné sur des registres de population. »

*Art.* 4. « Le changement de résidence du Belge, l'établissement ou le changement de résidence de l'étranger en Belgique, sont constatés par une déclaration faite dans la forme et les délais prescrits par le gouvernement, et conformément aux règlements communaux portés en exécution de l'article 78 de la loi communale. »

*Art.* 5. « Les infractions aux mesures prescrites... »

*Art.* 6. « Les contraventions aux dispositions de l'article 4 ou aux règlements communaux sont punies d'une amende qui ne peut excéder vingt-cinq francs. »

*Art.* 7. « Les peines prévues par les articles précédents sont appliquées par les tribunaux de simple police. »

*Art.* 8. « En condamnant à l'amende, les tribunaux ordonneront qu'à défaut de payement dans le délai de deux

---

(1) Voir l'exposé des motifs de cette loi aux *Ann. parl.* 1855-1856, p. 1164 et suiv.

mois à dater du jugement, s'il est contradictoire, et de la signification, s'il est par défaut, cette amende soit remplacée par un emprisonnement de simple police qui ne pourra excéder le terme de sept jours. »

« Le condamné peut toujours se libérer de l'emprisonnement en payant l'amende. »

**157.** — D'après l'article 4 de la loi, les attributions des conseils communaux en cette matière concernent simplement la déclaration de changement de résidence du Belge et de l'étranger, et la déclaration de l'établissement de l'étranger en Belgique.

La forme de ces déclarations et les délais dans lesquels elles doivent être faites, sont réglés aujourd'hui par un arrêté royal du 31 octobre 1866 qui en a remplacé un autre du 14 juillet 1856. L'arrêté de 1866 se compose de 27 articles et entre dans des détails minutieux. Si les conseils communaux reconnaissaient l'utilité de quelque disposition complémentaire, il leur serait permis d'en faire l'objet d'un règlement de police, pourvu que celui-ci ne fût pas contraire aux prescriptions de l'arrêté royal(1).

Du droit de déterminer la forme des déclarations découle celui de décider si elles pourront être faites par certaines personnes agissant au nom d'autres personnes. L'arrêté royal de 1866 s'occupe également de ce point.

**158.** — A qui la déclaration doit-elle être faite? La loi du 2 juin 1856 ne le dit pas. Il convient qu'elle soit faite à l'autorité chargée de tenir les registres de population, puis-

(1) Arg. de l'art. 78 § 2 de la loi communale et de l'exposé des motifs de la loi du 2 juin 1856, dans lequel on lit : « Ces règlements doivent émaner de l'autorité communale, conformément à l'article 78 de la loi communale; mais, quant à la forme et aux délais des déclarations, ils ne pourront s'écarter des *principes* posés par le gouvernement. »

qu'elle sert à compléter ou à rectifier ces registres; mais la loi ne dit pas non plus quelle est cette autorité.

Les registres de population ne sont pas des registres de l'état civil; ils n'établissent aucun fait touchant à l'état civil des citoyens; ils ne constatent pas même le domicile, mais seulement la résidence. Ils ont pour but, aux termes de l'exposé des motifs de la loi du 2 juin 1856, de permettre au gouvernement de dénombrer les habitants du pays dans l'intervalle d'un recensement à l'autre. Ce dénombrement est un acte d'administration et non pas de police.

Il suit de là que la tenue des registres de population n'incombe pas spécialement à l'officier de l'état civil (1), ou au bourgmestre, qui est chargé de la police (2), mais au collége des bourgmestres et échevins, auquel l'article 90 de la loi communale confie le soin d'exécuter les lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale. C'est donc le collége qui est compétent pour recevoir la déclaration de changement de résidence prévue par l'article 4 de la loi de 1856. Aussi l'arrêté royal du 31 octobre 1866 ordonne-t-il de faire cette déclaration à *l'administration communale*, c'est-à-dire au collége échevinal. Mais c'est à tort que le même arrêté statue que l'officier de l'état civil est particulièrement chargé de faire observer tout ce qui concerne la tenue des registres de population.

**189.** — La loi n'interdit pas au collége de se servir d'un intermédiaire pour recevoir les déclarations de changement de résidence; elle ne fixe pas non plus le lieu où elles doivent être faites. Rien ne s'oppose donc à ce que le conseil communal, faisant usage du pouvoir qui lui est

(1) Comp. l'article 93 de la loi communale.
(2) Comp. la loi du 30 juin 1842 modifiant l'article 90 de la loi communale.

conféré par l'article 4 de la loi de 1856, détermine ce lieu et charge quelqu'un de recevoir les déclarations et de les transmettre soit au collége, soit au fonctionnaire communal préposé à la tenue des registres de population.

**160.** — L'article 25 de l'arrêté royal du 31 octobre 1866 statue comme suit : « Dans les deux mois, les administrations communales procèderont à la révision des ordonnances de police prises en exécution de l'article 78 de la loi communale et des arrêtés royaux du 30 juin 1846 et du 14 juillet 1856. Elles y introduiront les changements nécessaires pour les mettre en rapport avec les dispositions du présent arrêté... »

Cette disposition n'a que la valeur d'un conseil ; il n'appartient pas, en effet, au gouvernement d'imposer aux communes l'obligation de faire ou de réviser des règlements de police. Vainement invoquerait-on en faveur de l'opinion contraire l'article 75 de la loi communale qui, après avoir statué que le *conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal,* ajoute : « *il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.* » Car cet article n'a rien de commun avec les ordonnances de police : celles-ci sont régies par l'article 78 qui investit la commune de certains pouvoirs, mais qui ne permet pas de la contraindre à en faire usage. Au surplus, si les règlements communaux antérieurs à l'arrêté de 1866 contiennent quelque disposition contraire à celui-ci, l'existence de cette contrariété suffit pour faire considérer la disposition comme abrogée (1).

**161.** — Parmi les mesures concernant la surveillance de la population, on peut ranger l'interdiction faite aux

(1) Voir le n° 42 ci-dessus *in fine.*



maîtres de recevoir des ouvriers s'ils ne sont munis d'un livret visé par l'administration communale.

Les règlements communaux qui contiennent une pareille interdiction sont-ils légaux ?

La cour de cassation de France, par un arrêt du 21 avril 1808, s'est prononcée dans le sens affirmatif en se fondant sur ce que les règlements de cette espèce ont pour objet le maintien de la tranquillité publique. Mais cette cour a abandonné ensuite cette jurisprudence et, par un arrêt du 5 février 1841 (1), elle a décidé que ces règlements ne rentrent dans aucune des attributions dont l'article 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790 a investi le pouvoir municipal.

Cette seconde solution est préférable.

Vainement opposerait-on l'article 12 de la loi du 22 germinal an XI, relative aux manufactures, fabriques et ateliers. Cet article statue que nul ne pourra, sous peine de dommages-intérêts, recevoir un ouvrier s'il n'est porteur d'un livret portant le certificat d'acquit de ses engagements, délivré par celui de chez qui il sort (2). Mais cette disposition a pour but de sauvegarder les intérêts privés d'une certaine catégorie de personnes ; elle est étrangère à la police municipale.

D'un autre côté, le point de savoir si les ouvriers ont ou n'ont pas un livret n'a rien de commun avec la tranquillité matérielle des habitants. Il ne saurait avoir de l'importance qu'en ce qui concerne leur tranquillité morale, en ce sens que la production du livret visé par

---

(1) Voir ces arrêts dans Dalloz, *Rép.* v° *Commune*, n° 1060, note 3, et n° 1061, note 1.

(2) Voir, sur cette disposition, Gand 30 novembre 1859 (*Pas.* 1860-II-180) et cass. 14 juin 1847 (*Pas.* 1848-I-300).

l'administration communale fournirait une certaine garantie de la moralité et de la probité de celui qui en est porteur. L'absence du livret ou du visa constituerait ainsi une sorte de signalement des gens suspects, mal-intentionnés ou sans aveu. Mais les communes n'ont pas le droit de créer de pareils signalements ni de soumettre la conduite ou la moralité des individus à l'appréciation du bourgmestre. Moins encore sont-elles autorisées à désigner certaines personnes au mépris de leurs concitoyens et à les frapper de réprobation sociale. Sans doute, elles peuvent ériger certains faits en infractions lorsqu'ils sont de nature à troubler la tranquilité publique ou à produire un état de choses favorable à ce trouble, mais il ne s'agit ici de rien de tout cela. Le règlement communal qui obligerait l'ouvrier à se munir d'un livret sortirait donc des attributions du conseil communal et serait illégal. Il en serait de même du règlement qui défendrait aux maîtres d'engager des ouvriers non munis d'un livret.

On objecterait vainement que les lois des 5-16-20 juillet et 19-22 juillet 1791 permettent de noter certains gens comme étant sans aveu, suspects ou mal-intentionnés[1]. Car, dans le système même de ces lois, les corps municipaux n'ont aucun pouvoir réglementaire en cette matière. D'ailleurs, ces lois ont été abrogées soit par le Code pénal de 1810 en tant qu'elles établissent des pénalités [2], soit par la loi du 2 juin 1856 en tant qu'elles concernent le recensement ou la tenue des registres de population.

**162.** — En ce qui concerne les *domestiques*, les décrets des 3 octobre 1810 et 25 septembre 1813 leur imposent l'obligation de faire certaines déclarations aux commissaires

(1) Voir page 175, note 1, ci-dessus.
(2) Cass. 9 mars 1874. (*Pas*. 1874-I-258).

de police et de se munir de certains bulletins lorsqu'ils entrent en condition ou qu'ils changent de service. Ces décrets sont applicables seulement aux villes de 50000 habitants et au-dessus(1).

---

(1) Le décret du 3 octobre 1810 est ainsi conçu :

*Art.* 1. — « Dans le mois qui suivra la promulgation du présent décret, tous les individus de l'un et de l'autre sexe qui sont actuellement ou qui voudront se mettre en service à l'année, au mois, même au jour, en qualité de domestiques, sous quelque dénomination que ce soit, dans notre bonne ville de Paris, seront inscrits dans les bureaux qui seront désignés par le préfet de police, soit sur leur déclaration, soit sur les états et vérifications que les commissaires de police seront tenus de faire, sous peine d'une détention qui ne pourra excéder trois mois, ni être moindre de huit jours. Il sera délivré à chaque individu qui se fera inscrire un bulletin portant ses nom, prénoms, lieu de naissance, profession, son signalement, s'il est marié ou veuf, et l'indication du maître qu'il sert. »

*Art.* 2. — « Ceux qui servent comme domestiques de place, au mois ou au jour, seront tenus, en outre, d'avoir un domicile déclaré par eux à la préfecture de police, et de présenter un maître d'hôtel-garni, ou autre citoyen domicilié, qui réponde d'eux, sous la peine portée en l'article 7. »

*Art.* 3. — « Il n'est permis de recevoir et prendre à son service aucun domestique non pourvu d'un bulletin d'inscription : le dit bulletin restera entre les mains du maître. »

*Art.* 4. — « Celui de chez qui sortira un domestique adressera le bulletin d'inscription à la préfecture de police, après y avoir inscrit le jour de la sortie. »

« Le domestique sera tenu de se transporter à la préfecture dans les quarante-huit heures, et d'y faire la déclaration s'il veut continuer à servir ou prendre une profession, à peine d'un emprisonnement qui ne pourra excéder quatre jours, ni être moindre de vingt-quatre heures. »

« Le bulletin lui sera rendu visé selon déclaration ; et, si le maître a négligé de l'envoyer, le bureau de la préfecture le requerra de l'adresser, ou y suppléera. »

*Art.* 5. — « Nul ne pourra prendre à son service un domestique, si le bulletin d'inscription ne lui est représenté visé à la préfecture de police. »

*Art.* 6. — « Il est défendu aux domestiques de louer aucunes chambres ou cabinets à l'insu de leurs maîtres, et sans en avoir prévenu le commissaire de police de la division où les dites chambres ou cabinets sont situés, à peine d'une détention qui ne pourra excéder trois mois, ni être moindre de huit jours. »

« Il est pareillement défendu aux propriétaires ou principaux locataires de leur louer ou sous-louer aucune chambre ni cabinet, sans en avoir fait la déclaration au même commissaire de police, à peine d'une amende qui ne pourra excéder cent francs ni être moindre de vingt francs. »

La matière réglée par ces décrets ne rentre pas non plus dans les attributions de la police communale; car ici encore il ne s'agit point de faits de nature à compromettre directement la tranquillité publique. Cette solution est conforme à un arrêt de notre cour de cassation du 16 mai 1843 (1).

**163**. — Les communes ne peuvent pas, en vue d'écarter des éléments dangereux et d'assurer ainsi la tranquillité publique, interdire à certaines catégories d'individus de se

---

*Art.* 7. — « Tout domestique sans place pendant plus d'un mois et qui ne justifierait pas de moyens d'existence, sera tenu de sortir de notre bonne ville de Paris, s'il n'est autorisé à y séjourner, à peine d'être arrêté et puni comme vagabond. »

*Art.* 8. — « Il y aura toujours, au bureau établi par la préfecture de police conformément à l'article 1, un officier de police chargé de recevoir toute plainte pour vol domestique, d'y donner suite sans délai, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour en découvrir et poursuivre les auteurs. »

*Art.* 9. — « L'obligation de se faire inscrire et de prendre un bulletin n'est applicable aux domestiques servant le même maître depuis cinq ans révolus, que du jour où ils sortiraient de chez lui. »

*Art.* 10. — « Les obligations qui sont imposées aux maîtres par le présent décret seront remplies par les intendants des maisons où il y en a d'établis. »

*Art.* 11. — « Les peines portées au présent décret seront prescrites par six mois, si le domestique qui les a encourues est replacé au service d'un nouveau maître. »

*Art.* 12. — « Notre grand juge etc. »

Le décret du 25 septembre 1813 statue comme suit :

*Art.* 1. — « Le décret du 3 octobre 1810 sera exécuté dans les villes dont la population est de cinquante mille habitants et au-dessus. »

*Art.* 2. — « Les fonctions attribuées par ce décret au préfet de la ville de Paris seront remplies par les maires des villes comprises dans le présent décret. »

*Art.* 3. — « Dans les villes où il y a des commissariats généraux de police, les bulletins d'inscription dont parle l'article 5 du décret du 3 octobre 1810, seront visés non-seulement par le maire, mais encore par le commissaire général. »

*Art.* 4. — « Notre grand juge etc. »

(1) *Pas.* 1844-I-71. Mais voir, en sens contraire, les décisions ministérielles des 10 mars et 14 octobre 1853. *Rev. de l'adm.* IV, p. 407.

fixer sur leur territoire. Une telle mesure serait contraire à la liberté individuelle. C'est pourquoi un arrêté royal du 23 avril 1839(1) a annulé une disposition d'un règlement communal, portant défense à tous marchands de chansons et autres de ce genre de s'établir dans la commune sans la permission de l'autorité locale.

(1) *Revue de l'Administration*. II, p. 391.

## SECTION III.

### RÈGLEMENTS COMMUNAUX RELATIFS AUX RASSEMBLEMENTS EN PLEIN AIR.

---

#### SOMMAIRE.



**164.** — Aux termes de l'article 19 § 1 de la Constitution: « Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois, qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. »

Le § 2 ajoute : « Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police. »

Il suit de cette disposition combinée avec l'art. 3, n° 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, que les conseils communaux peuvent, dans l'intérêt de la tranquillité publique, réglementer les rassemblements en plein air et même les soumettre à une autorisation préalable.

En cas d'émeute, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner

des dangers ou des dommages pour les habitants, le droit du conseil communal de réglementer, d'interdire certains rassemblements ou même tout rassemblement en plein air, résulte encore *a fortiori* de l'article 94 de la loi communale. Car, aux termes de cet article, les bourgmestres peuvent, dans les cas que l'on vient de signaler, faire des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner sur-le-champ communication au conseil, et d'en envoyer immédiatement copie au gouverneur, en y joignant les motifs pour lesquels ils ont cru devoir se dispenser de recourir au conseil.... L'article ajonte que ces règlements et ordonnances cesseront immédiatement d'avoir effet s'ils ne sont confirmés par le conseil à sa plus prochaine réunion.

**165.** — La cour de cassation a, par application de ces dispositions, proclamé la légalité des règlements qui défendent les attroupements de plus de cinq personnes jugés propres à entraîner le trouble et le désordre (cass. 8 juin 1866 (1)). Elle a encore jugé qu'il est permis au conseil d'interdire « toute manifestation publique pouvant ou ameuter les citoyens, ou amener du désordre, troubler la paix ou la sécurité des habitants, soit qu'elle ait lieu par des chants, cris, bruits, tapages, sérénades, illuminations, cortéges, expositions de drapeaux ou emblèmes, soit de toute autre manière » (cass. 8 août 1870 (2)). Il s'agissait, dans le premier de ces arrêts, d'attroupements n'ayant aucun caractère politique ou religieux, et, dans le second, de manifestations socialistes.

**166.** — On a soutenu que les règlements dont ces

---

(1) Cass. 8 janvier 1866 (*Pas.* 1866-I-86). Rapp. M. Van Hoegaerden. — L'arrêt décide qu'il appartient à l'autorité chargée de la police d'apprécier si l'attroupement est de nature à troubler la tranquillité publique.

(2) Cass. 8 août 1870 (*Pas.* 1870-I-447). Rapp. M. de Crassier.

arrêts ont proclamé la légalité, étaient contraires aux art. 14 et 19 de la Constitution.

On vient de rappeler le texte de l'art. 19. Quant à l'art. 14 il dispose que la « liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de *manifester ses opinions en toute matière* sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. »

La cour suprême rencontre l'objection tirée de ces articles. Lorsque la liberté de s'assembler ou de manifester publiquement ses opinions, dit-elle, s'exerce sur la voie publique, elle ne saurait se soustraire aux mesures de police qui ont pour objet d'y assurer à tous les habitants la jouissance de la sûreté et de la tranquillité. Elle ajoute que l'article 19 § 1 de la Constitution protége seulement les rassemblements paisibles et non pas les *attroupements*, c'est-à-dire les rassemblements tumultueux. Enfin, elle fait observer que les rassemblements en plein air, même paisibles, demeurent, aux termes de l'article 19 § 2 de la Constitution, entièrement soumis aux lois de police. La cour a du reste jugé qu'en principe toutes les dispositions du titre II de la Constitution ont pour seul objet de proclamer les droits des Belges, et ne modifient point la mission confiée aux conseils communaux de règler la police des lieux publics (1); toutefois ce principe souffre exception en ce qui concerne certaines mesures préventives que nous indiquerons plus loin. (Chap. IV, Sect. I.)

---

(1) Cass. 11 avril 1864 (*Pas*. 1864-I-156). Rapp. M. Paquet.

Attendu, dit cet arrêt, que l'article 19 de la Constitution porte que « les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, sans que ce droit puisse être soumis à une autorisation préalable »; que cette disposition a pour seul objet, *de même que les autres articles du titre II*, de proclamer les droits des Belges, et ne modifie point la mission confiée aux conseils communaux de régler la police des lieux publics... »



**167.** — Faut-il, en matière de culte, déroger aux règles que l'on vient de rappeler? La liberté de l'exercice public des cultes, consacrée par l'article 14 de la Constitution, est-elle tellement étendue qu'elle échappe à toute mesure de police? Cet article a-t-il virtuellement abrogé, en ce qui concerne les cultes, l'art. 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790? L'article 94 de la loi communale ne s'applique-t-il pas aux cultes, ou bien, s'il s'y applique, est-il inconstitutionnel?

Ces diverses questions ont été soulevées récemment à propos de deux arrêtés de feu M. Piercot, bourgmestre de Liége.

Le 6 mai 1875, une procession jubilaire, organisée par le clergé du culte catholique, parcourut les rues principales de la ville de Liége.

Cette procession, qui devait être suivie de plusieurs autres, avait, d'après les déclarations des organisateurs, un but purement religieux : il ne s'agissait que de permettre aux fidèles de gagner une indulgence plénière. Mais la passion politique, la polémique de la presse, l'agitation des esprits eurent pour effet d'imprimer à cette cérémonie un tout autre caractère. Elle dégénéra en une manifestation en faveur du pouvoir temporel du Saint-Siége, en une protestation contre certains actes du gouvernement italien. De là une vive surexcitation qui s'empara d'une partie de la population attachée aux intérêts de la cour de Rome, et qui fut immédiatement suivie d'une surexcitation non moins ardente dans un sens contraire. C'est ainsi qu'à l'occasion de la première sortie de la procession jubilaire, il se produisit des troubles graves que la police fut impuissante à réprimer. Ces évènements amenèrent le bourgmestre de Liége à prendre, les 7 mai et 17 novembre 1875, des arrêtés prohibant d'autres processions de ce genre.

**168.** — Voici le texte d'une de ces ordonnances :

« Le bourgmestre, vu la lettre adressée au bourgmestre par MM. les doyen et curés du quartier de l'Est, en date du 30 avril dernier, et par laquelle ils informent l'autorité que des visites processionnelles, prescrites à l'occasion du jubilé, auront lieu les 6, 9 et 16 mai, et que le cortége, en partant de l'église St Rémacle, se rendra aux églises St Denis, St Jean, St Jacques et à la Cathédrale ; »

« Considérant que ces manifestations, organisées sous le noms de processions jubilaires, ont donné lieu à des rassemblements nombreux et ont occasionné dans la journée du 6 mai, sur plusieurs points du parcours du cortége, des réunions tumultueuses et des désordres graves ; »

« Considérant que la police, malgré les mesures de surveillance extraordinaire qui ont été prescrites par le bourgmestre, a été impuissante à prévenir les désordres et à éviter les conflits nombreux qui en ont été la conséquence ;... »

« Considérant qu'en présence de cette situation, il ne reste plus à l'autorité d'autres mesures à prendre, pour maintenir la paix publique et prévenir les accidents dont les dites processions jubilaires sont l'occasion, que d'interdire les manifestations publiques dont il s'agit dans la lettre ci-dessus visée ; »

« Vu la loi des 16-24 août 1790 et l'article 94 de la loi communale ; »

« Arrête : « *Art.* 1. Les processions jubilaires annoncées par MM. les doyen et curés dans leur lettre du 30 avril dernier pour les 9 et 16 mai sont interdites ; »

« *Art.* 2. Les contrevenants au présent arrêté seront punis des peines comminées par la loi ; »

« *Art.* 3. Le commissaire de police en chef est chargé de faire respecter l'interdiction qui précède. »

**169.** — Les ordonnances dont il s'agit ayant été confirmées par le conseil, furent l'objet de violentes attaques. On soutint qu'elles étaient inconstitutionnelles. Mais le gouvernement repoussa virtuellement ce reproche en s'abstenant de les annuler.

En effet, l'article 19 de la Constitution est formel. Il déclare que les rassemblements en plein air restent entièrement soumis aux lois de police. Il ne distingue pas entre les diverses espèces de rassemblements; il n'établit aucun privilége en faveur de ceux dont la religion est la cause ou le prétexte.

On a soutenu pourtant qu'il s'occupe exclusivement des rassemblements politiques, parce que, dans les discussions du Congrès, il n'a été question que de ceux-là.

C'est là une erreur. Si la plupart des orateurs du Congrès ont parlé seulement des rassemblements politiques, c'est que ce sont les plus ordinaires, et que cet exemple suffisait pour faire voir la nécessité de l'article 19. Lorsque le texte de la loi est général, on n'est pas autorisé à en restreindre l'étendue sous prétexte que, dans les discussions parlementaires, on ne l'a examiné qu'au point de vue d'un cas particulier (arg. art. 1164 C. civ.).

Il n'a jamais été contesté que l'art. 19 ne dût s'appliquer aux rassemblements provoqués par les réjouissances publiques. Cependant les discussions du Congrès sont également muettes à l'égard de ceux-ci.

Mais si l'on reconnaît que l'article concerne ne fût-ce qu'une seule espèce de rassemblement non politique, l'argument tiré des discussions s'évanouit, l'article reprend le caractère de généralité résultant de son texte, et l'on est contraint d'admettre qu'il régit tous les rassemblements en plein air, quelle qu'en soit la nature;

Mais, dit-on encore, l'article 14 de la Constitution

consacre la liberté des cultes et celle de leur exercice public, et il a été reconnu dans les discussions qu'aucune loi ne pourrait entraver cet exercice; dès lors, il n'est pas possible que ni l'article 19 de la Constitution, ni l'article 94 de la loi communale visent les rassemblements religieux (1).

---

(1) Voir, en ce sens, LAURENT, *l'Église et l'État*. Troisième partie. — La Révolution, p. 343 et, en sens contraire, Liége, 4 août 1877 (*Pas.* 1877-II-337).

L'arrêt précité de la cour de Liége définit en ces termes la portée de l'art. 14 de la Constitution :

« Attendu que, dans le système des appelants, l'art. 14 de la Constitution, qui garantit la liberté et l'exercice public des cultes, s'oppose à toute mesure préventive, de quelque nature qu'elle soit et de quelque autorité qu'elle émane; qu'ils en tirent la conclusion que les lois de police ne peuvent être appliquées dès qu'il s'agit d'un acte du culte, et qu'ils en trouvent la preuve dans les discussions qui ont précédé l'adoption de l'art. 14 ; »

« Attendu que les débats auxquels cet article a donné lieu, à l'exception d'une énonciation sur laquelle la discussion ne s'est pas arrêtée, n'ont pas un rapport direct avec la question telle qu'elle est posée devant la cour ; que le Congrès ne s'est pas occupé des mesures de police locale qui pourraient être prises à l'occasion de l'exercice des cultes sur la voie publique, mais que sa principale préoccupation a été de réagir contre les abus auxquels avait donné lieu l'application de l'art. 193 de la Loi fondamentale ; »

« Attendu, en effet, que le projet primitif de la Constitution permettait à la loi d'intervenir pour le cas où l'exercice des cultes troublerait l'ordre et la tranquillité publique ; que cette disposition, conforme à la Loi fondamentale, paraissait devoir réunir la majorité de l'assemblée, lorsqu'un message de l'archévêque de Malines vint modifier la manière de voir du Congrès ; »

« Attendu qu'à la suite de cette protestation qui faisait remarquer que, si l'article était adopté, on pourrait, par une loi, empêcher l'exercice public du culte par tout le pays, et fermer des églises et des chapelles, le projet fut vivement combattu par plusieurs orateurs, dont l'opinion est résumée dans les paroles prononcées par M. de Theux qui disait : « La « loi ne peut empêcher l'exercice d'un culte ; car si les ministres d'un « culte occasionnaient, par des processions, des troubles en certains lieux « et en certaines circonstances, on pourrait défendre *indéfiniment et « même dans tout le royaume* les processions et autres actes semblables. « C'est une faculté exorbitante. » »

« Attendu que l'art. 14 a été voté à la suite de cette discussion, qui doit servir de base à son interprétation ; qu'il faut en conclure que la loi ne peut, en aucun cas, interdire l'exercice public des cultes, même hors des

Cet argument conduit à des conséquences inadmissibles. Car si l'article 14 proclame la liberté des cultes et celle de leur exercice public, il consacre au même titre *la liberté de manifester ses opinions en toute matière*. L'une de ces libertés a absolument la même étendue que l'autre. Cela résulte du texte de l'article 14 qui les met sur la même ligne ; cela résulte encore des discussions auxquelles cet article a donné lieu.

En effet, le projet soumettait ces deux libertés à des principes différents. Après les avoir traitées sur un pied d'égalité dans l'article 10 qui disait : « *La liberté des cultes et celle des opinions en toute matière sont garanties*, » il restreignait, dans l'article suivant, la liberté des cultes seulement. « *L'exercice d'aucun culte*, disait l'article 11, *ne peut être empêché qu'en vertu d'une loi et seulement dans les cas où il troublerait l'ordre et la tranquillité publique.* »

---

temples ; que semblable interdiction ne peut non plus être prononcée par un règlement de police statuant par une disposition générale et permanente, tendant à supprimer indéfiniment dans une commune une cérémonie du culte; mais que rien ne permet de supposer que le législateur ait voulu l'abrogation complète des lois de police, destinées à maintenir le bon ordre, lois dont l'existence est reconnue par le § 2 de l'art. 19 ; »

« Attendu que les motifs invoqués dans les discussions de l'art. 14 n'existent plus lorsqu'une ordonnance de police, prise d'urgence pour la protection de l'ordre, interdit provisoirement des rassemblements occasionnés sur la voie publique par l'exercice d'un culte ; que semblable mesure ne porte pas une atteinte réelle à la liberté, et que si l'on peut supposer que, dans un cas isolé, un abus pourrait se produire, la loi communale permet à l'autorité supérieure de le faire cesser immédiatement, sous le contrôle du pouvoir législatif investi du droit d'annuler en tout temps les actes contraires aux lois ou qui blesseraient l'intérêt général (art. 87 de la loi comm.) ; »

« Attendu qu'en l'absence d'un texte formel, on ne peut prêter aux auteurs de la Constitution l'intention d'avoir voulu désarmer complétement l'autorité communale, responsable du maintien de l'ordre, et livrer ainsi les rues et les places publiques aux ministres des différents cultes, en leur donnant le pouvoir absolu d'y organiser des manifestations religieuses, la nuit, en temps d'épidémie et d'émotion populaire, au mépris des exigences du repos des citoyens, de l'hygiène et du bon ordre... »

Or, les catholiques du Congrès, ainsi que M. Van Meenen, répudiaient cette exception; ils reprochaient au projet d'avoir établi un privilége contre le culte catholique [1]; ils réclamaient le droit commun pour les cultes comme pour les opinions, le droit, pour les uns comme pour les autres, de se manifester en public par des signes extérieurs. Et c'est là-dessus que le Congrès adopta l'amendement de M. Van Meenen, qui correspond à l'article 14 de la Constitution.

L'article 14 accorde donc à la liberté de manifester ses opinions en toute matière les mêmes droits qu'à la liberté des cultes. Mais, dès lors, s'il fallait conclure de l'article 14 que l'article 19 ne s'applique pas aux rassemblements religieux, il faudrait également en conclure que ce même article 19 est étranger à tous autres rassemblements ayant pour but la manifestation d'une opinion quelconque.

Il ne se trouvera personne pour accepter, ni cette conséquence, ni le prétendu principe d'où elle dérive [2].

---

(1) Voir HUYTTENS, *Discussions du Congrès national en Belgique*, I, p. 574.

(2) Voir, sur la constitutionnalité des arrêtés Piercot, une étude publiée, en 1875, par M. J. G. Macors, aîné, professeur à l'Université de Liége (Imprimerie H. Vaillant-Carmanne). Cette étude porte le titre suivant : *La question de la constitutionnalité des arrêtés préventifs interdisant provisoirement les processions jubilaires.* Voir encore la *Plaidoirie de Me Dupont. — Affaire Piercot contre l'évêque de Liége.* — Imprimerie de J. Desoer, 1876.

## SECTION IV.

### RÈGLEMENTS SUR LA SONNERIE DES CLOCHES.

---

SOMMAIRE.

**170.** — Les conseils communaux peuvent réglementer la sonnerie des cloches.
**171-172.** — Explication de l'art. 48 de la loi du 18 germinal an X.
**173.** — Cet article a virtuellement enlevé aux conseils communaux le droit de réglementer la sonnerie des cloches des paroisses et succursales du culte catholique.
**174.** — Cloches des couvents, fabriques, etc.

**170.** — Du droit appartenant aux conseils communaux de prendre les mesures nécessaires pour empêcher que la tranquillité publique ne soit troublée, dérive celui de réglementer la sonnerie des cloches et de sanctionner les ordonnances faites sur cet objet par des peines de police (art. 3, n° 2, tit. XI. L. 16-24 août 1790 et art. 78, loi comm.).

**171.** — Ce droit de police était absolu sous l'empire du décret des 16-24 août 1790; mais il a été modifié, en ce qui concerne les cloches des paroisses et des succursales du culte catholique, par l'article 48 de la loi du 18 germinal an X.

Cet article est ainsi conçu :

« L'évêque se concertera avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des

cloches. On ne pourra les sonner, pour toute autre cause, sans la permission de la police locale. »

Cette disposition ne s'applique qu'au culte catholique, car elle fait partie des articles organiques de la convention passée le 26 messidor an IX entre le pape et le gouvernement français.

Elle ne vise que les cloches des paroisses ou succursales, seules églises reconnues par la loi de germinal (1).

**172.** — Elle constitue une disposition de police : elle a pour but d'empêcher que les sonneries de cloches ne compromettent la tranquillité des habitants. D'autre part, ces sonneries ne constituent pas des actes du culte (2) ; dès lors, il faut bien reconnaître que l'article 14 de la Constitution, relatif à la liberté des cultes, n'a pu abroger l'article 48 de la loi de germinal.

Ce n'est pas du reste porter atteinte à la liberté des cultes que d'en interdire une manifestation isolée, alors surtout que celle-ci n'est qu'un accessoire dans l'usage de cette liberté.

**173.** — L'article 48 de la loi de germinal a virtuellement

---

(1) Cette loi prohibait tous *établissements ecclésiastiques* autres que les chapitres cathédraux et les séminaires (art 11). Cette prohibition comprenait les couvents. D'autre part, en dehors des églises dites *paroisses* ou *succursales*, elle permettait seulement d'établir des *chapelles domestiques, des oratoires particuliers*. Encore fallait-il pour cela une permission expresse du gouvernement, accordée sur la demande de l'évêque (art. 44). Voir, en ce sens, une déclaration de M. Delantsheere, ministre de la justice, à la Chambre des représentants. (Séance du 14 décembre 1876. *Ann. parl.*, p. 159.)

(2) C'est l'opinion que M. Delantsheere a défendue à la Chambre des représentants à la séance du 14 décembre 1876. « Je ne comprends pas, disait-il, qu'appeler quelqu'un à un exercice du culte par une sonnerie de cloches soit un acte du culte ; en d'autres termes, que la sonnerie, acte indifférent par lui-même, se transforme en un acte du culte lorsqu'elle a pour but d'appeler des fidèles à un office. » (*Ann. parl.*, p. 158, 2e col).



enlevé aux conseils communaux tout pouvoir réglementaire quant aux sonneries de cloches des paroisses et succursales.

En effet, ou bien ces sonneries ont pour but d'appeler les fidèles au service divin et, dans ce cas, elles sont réglées par une convention entre les évêques et les députations permanentes, qui ont, en cette matière, remplacé les préfets (1). Ou bien, elles ont une autre cause : alors, elles ne peuvent avoir lieu *sans la permission de la police locale*, dit la loi. Or, les mots *police locale* se rapportent non pas au conseil, mais au bourgmestre.

En effet, il s'agit ici de permissions à donner, c'est-à-dire d'actes individuels qui ne rentrent pas dans les attributions du conseil (Voir le n° 14 ci-dessus). En matière de police, le conseil dispose par voie d'injonctions ou de prohibitions générales : il n'accorde pas de permissions. Les permissions prévues par la loi de germinal constituent des actes d'exécution d'une disposition de police, et ne peuvent dès lors être données que par le bourgmestre (2).

Il suit de là que le conseil ne peut pas réglementer ces permissions : s'il le faisait, il excéderait ses pouvoirs, et il empiéterait sur ceux d'un fonctionnaire qui tient les siens d'une délégation directe de la loi.

Le conseil ne peut pas même sanctionner par une peine la défense de sonner les cloches dont il s'agit sans la permission du bourgmestre. Car, aux termes de l'article 78 de la loi communale, le conseil peut bien statuer des peines contre les infractions à ses ordonnances, mais non pas contre les infractions aux ordonnances d'autres pouvoirs ou fonctionnaires.

---

(1) *Rép. de l'administration* de MM. De Brouckere et Tielemans, v<sup>is</sup> *Clochers et cloches*, n° 8.

(2) Loi du 30 juin 1842 modifiant l'art. 90 de la loi communale.

**174.** — Mais, en dehors des cas prévus par la loi du 18 germinal an X, le conseil est compétent pour réglementer les sonneries des cloches, comme tout autre objet intéressant la tranquillité publique (1).

C'est par application de ce principe que le conseil communal d'Ostende a fait, en 1876, un règlement ainsi conçu :

---

(1) Voir, en ce sens, une lettre charmante adressée, sous le voile de l'anonyme, à la *Belgique judiciaire* (1865, p. 271), par une des gloires de notre magistrature, M. Defacqz. Voici cette lettre :

« *Monsieur le rédacteur*. Un journal de cette ville plaisantait l'autre jour fort agréablement sur la musique aérienne qui rappelle, sans relâche, aux habitants du boulevard de Waterloo la construction récente, dans leur quartier, d'une église avec clocher et cloches à l'usage des carmes déchaux ; il faisait en même temps certaines réflexions sur l'architecture de la façade et sur l'insouciance qui a laissé élever un édifice peu digne, suivant lui, de son magnifique emplacement. »

« Je n'ai pas la prétention de discuter la question d'art, mais je me permets de vous soumettre quelques considérations sur l'usage des cloches. »

« Quoique dans le voisinage se trouvent les églises de Saint-Jean et de Saint-Etienne, de Notre-Dame du Sablon, de Saint-Jacques, de Saint-Boniface, toutes parfaitement desservies, l'installation des pères carmes à l'avenue de la Toison d'or doit avoir rempli un vide : le besoin d'une église de plus se faisait sentir vivement, surtout au beau sexe des environs, au moins si l'on en juge par la foule des fidèles qui affluent chez les bons cénobites pendant le jour, et qui le soir s'y rendent discrètement à confesse. »

« En considérant la puissante attraction des uns ou l'empressement spontané des autres, on ne se rend pas compte du but des appels réitérés que font les cloches, appels qui commencent à cinq heures du matin, pour ne finir qu'à la nuit close, et qui parfois ressemblent, à s'y méprendre, à un glas funèbre. »

« En l'absence de tout autre motif, on serait tenté de croire, s'il ne s'agissait pas de personnages aussi graves, qu'heureux de la possession de leurs instruments nouveaux, ils se plaisent à les faire retentir comme l'enfant à qui on vient de donner un tambour. »

« Quoi qu'il en soit, puisque les ouailles des églises voisines accourent d'elles-mêmes à celle des Carmes, que d'ailleurs l'ordre des offices est maintenant fixé et connu, les dignes moines pourraient se dispenser de mettre à chaque instant leur sonnerie en branle. Ce serait même une œuvre de charité chrétienne, car est-il bien humain de troubler, sans la moindre nécessité, le repos de ses voisins, longtemps avant le jour, de

« Considérant qu'aux termes de l'art. 48 de la loi du 18 germinal an X, il appartient à l'évêque, de concert avec

---

chasser loin de pauvres malades le sommeil que l'accablement leur procure le matin après une longue insomnie ? »

« Enfin la prudence leur conseillerait peut-être aussi de laisser à leur bronze étourdissant un peu plus de repos ; de ne pas provoquer par un fracas inutile un recours à l'autorité, gardienne de la tranquillité publique, et de prévenir un examen trop approfondi du droit absolu qu'ils se croient sur l'un des quatre éléments. »

« Diront-ils que la législation sur la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes ne s'est occupée ni des clochers ni des cloches ? Cela est vrai; cependant si un malheureux ouvrier dont le marteau fait quelque bruit dans sa demeure, si un ferblantier, un chaudronnier ne peuvent établir le plus chétif atelier sans une autorisation précédée d'une enquête *de commodo* et *incommodo*, supposera-t-on que le tintamarre de cloches ébranlant au loin les airs de leurs lugubres dissonnances soit abandonné sans règle et sans mesure au caprice de quiconque bâtit un clocher ? Ce serait là, il faut en convenir, une étrange application du dogme constitutionnel de l'égalité devant la loi; mais il n'y a là, de la part du pouvoir, ni oubli ni timide abstention : le cas est prévu et réglé ailleurs. »

« Une communauté religieuse s'imaginerait fort mal à propos qu'elle peut, quand bon lui semble, se permettre de lancer son bourdon à toute volée, tantôt en l'honneur de tel saint, tantôt en commémoration d'une particularité propre à son ordre, tantôt pour signaler la présence d'un officiant de haut parage, qu'elle pourra, qu'elle devra le faire pour obéir aux recommandations de certains synodes. »

« En cette matière qui intéresse évidemment l'ordre public, le législateur a pourvu sagement à l'abus; il a restreint l'usage des cloches dans de justes limites, en conciliant les convenances du culte avec les exigences du repos et de la sécurité des citoyens. »

« Un texte formel a proclamé un principe qui, d'ailleurs et indépendamment de toute déclaration, est inhérent aux droits et inséparable de la mission de la magistrature chargée de la police ; c'est qu'on ne peut sonner les cloches pour aucun motif sans la permission de l'autorité civile. Ce principe est inscrit en ces termes dans l'article 48 de la loi du 18 germinal an X : « L'évêque se concertera avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches : on ne pourra les sonner pour toute autre cause sans la permission de l'autorité locale. »

« Les religieux de l'avenue de la Toison d'or feraient bien surtout de ne pas perdre de vue que cette disposition ne peut même pas être invoquée en faveur de leurs cloches; qu'elle n'est applicable qu'aux cloches des paroisses et des succursales, seules églises reconnues par la même loi;

le préfet, de régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par les cloches, qui ne peuvent être sonnées pour toute autre cause sans la permission de la police locale ; »

« Considérant que cet article ne concerne que le règlement de la sonnerie pour les offices dans les églises paroissiales, et laisse dans les attributions de l'autorité communale le soin de régler toute autre espèce de sonnerie en dehors des cas prévus par la disposition dont il s'agit, notamment la sonnerie de tous les établissements religieux ou industriels, couvents, chapelles particulières ou privées, pensionnats ou usines etc., qui pourrait troubler le repos des habitants; etc. »

« Arrête : *Art.* 1. La sonnerie des cloches, en dehors des églises paroissiales légalement érigées, n'importe dans quel établissement industriel ou communauté religieuse, est interdite sans autorisation du bourgmestre, dans des circonstances spéciales, du 1er octobre au 31 mars après 9 heures du soir et avant 7 heures du matin, et du 1er avril au 30 septembre après 10 heures du soir et avant 6 heures du matin, etc. »

« *Art.* 3. Les contraventions aux dispositions qui précèdent, non prévues par des lois spéciales, seront punies d'une amende d'un à quinze francs ou d'un emprisonne-

---

qu'elle est étrangère aux églises et aux chapelles des communautés religieuses, qui depuis...... mais alors en prévoyait-on le retour ? que le chef du diocèse et celui de la province n'auraient pas à intervenir, et que l'objet reste ainsi tout entier dans les attributions de l'autorité communale. »

« A moins que les révérends pères déchaussés ne tiennent à vérifier comment cette autorité saurait remplir son devoir, ils seraient donc sages d'user modérément de la tolérance qu'on a pratiquée jusqu'ici, et le ne pa[illegible] ur la reconnaissance d'un droit.... »

Un voisin du clocher des Carmes.

ment d'un à cinq jours, soit séparément, soit cumulativement. »

La légalité de ce règlement, contestée à la Chambre des représentants par M. Woeste, a été démontrée par M. Delantsheere, ministre de la justice(1).

(1) *Ann. parl.* Séance de la Chambre des représentants du 14 décembre 1876, p. 154-159.

# CHAPITRE IV.

## DES RÈGLEMENTS DE POLICE AYANT POUR OBJET LE MAINTIEN DU BON ORDRE DANS LES LIEUX PUBLICS.

---

## SECTION I.

### PRINCIPES GÉNÉRAUX.

---

### SOMMAIRE.

**175.** — Texte de l'art. 3, n° 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. — Comparaison de cette disposition avec celle du n° 2 du même article. — Portée des mots : *« bon ordre. »*

**176-178.** — Portée des mots : *« lieux publics. »*

**179-182.** — Les règlements destinés à assurer le maintien du bon ordre dans les lieux publics doivent se concilier avec la liberté de l'industrie. — Colportage de genièvre sur les quais. — Travail sur les ports. — Chargement, déchargement, transport des grains et farines dans les marchés ; arrêté royal du 18 mai 1827. — Exercice de la profession de peseur, mesureur et jaugeur dans l'enceinte des marchés, halles et ports.

**183.** — La commune peut prescrire certaines conditions d'âge et d'aptitude à ceux qui exercent une industrie sur la voie publique.

**184.** — Crieurs dans les ventes publiques.

**185.** — Les règlements destinés à assurer le maintien du bon ordre dans les lieux publics doivent se concilier avec les libertés constitutionnelles. Mesures préventives.

**186.** — Réglementation du métier d'afficheur.

**175.** — L'art. 3, n° 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790 range parmi les objets confiés à la vigilance et

à l'autorité des corps municipaux : le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Le même article, dans son n° 2, leur confie le soin de réprimer les délits contre la tranquillité publique.

Ces deux dispositions tendent au même résultat; elles se complètent réciproquement. L'une a plus spécialement pour but le maintien de la tranquillité générale dans la commune, le repos et la sécurité de tous les habitants; l'autre tend à obtenir le maintien du bon ordre dans des lieux déterminés.

Le bon ordre comprend d'ailleurs la tranquillité, la paix, parfois même la décence en tant qu'elle est nécessaire pour le maintien du bon ordre.

**176.** — Quels sont les endroits auxquels s'applique notre disposition ?

Ceux, dit le décret, *où il se fait de grands rassemblements d'hommes*. Mais cette expression générale est précisée et restreinte par les mots : « *et autres lieux publics.* »

Il ne s'agit donc ici que des lieux publics. Mais que faut-il entendre par là ?

L'autorité communale ne saurait maintenir l'ordre dans un lieu à moins que ses agents n'aient le droit d'y pénétrer.

Les endroits faisant l'objet de notre disposition sont donc tout d'abord les voies publiques, telles que les rues, les marchés, les rivières et canaux, les quais, les plages de la mer; puis les édifices publics où tout le monde est admis, comme les hôtels de ville, les théâtres communaux, les églises, les cimetières, les palais de justice. Il n'y a pas à distinguer, à cet égard, entre les voies ou édifices dépendant du domaine public de la commune et ceux qui appartiennent au domaine public national ou provincial. Tous, sauf dispo-

sition contraire de la loi, sont également soumis à l'action réglementaire de la commune. « Peu importe, dit un arrêt de la cour de cassation de France [1], que le terrain soit domanial ou communal ; dès que le public s'y rassemble, dès qu'il s'y forme un concours habituel ou momentané, l'œil et la main de la police doivent s'y porter. »

**177.** — Que faut-il décider relativement aux endroits appartenant à des particuliers où il se fait régulièrement ou accidentellement de grands rassemblements d'hommes : les cafés, les auberges, les salles de danse ou de jeu, les sociétés particulières ?

On vient de dire que l'action réglementaire de la commune peut atteindre seulement les lieux où ses agents ont le droit de pénétrer puisque, partout ailleurs, ses ordonnances seraient dépourvues d'efficacité.

Quels sont donc les lieux privés dans lesquels les officiers de police peuvent toujours entrer ?

Aux termes de l'art. 10 de la Constitution, le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

La loi des 19-22 juillet 1791 indique les principaux de ces cas. L'article 9, tit. 1, de cette loi est ainsi conçu : « A l'égard des lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que les cafés, cabarets, boutiques et autres, les officiers de police pourront toujours y entrer, soit pour prendre connaissance des désordres ou contraventions aux règlements, soit pour vérifier les poids et mesures, le titre des matières d'or ou d'argent, la salubrité des comestibles ou médicaments. » L'art. 10 ajoute : « Ils peuvent aussi entrer,

---

(1) Cass. fr. 18 septembre 1828. (Dalloz. *Rép.* v° *Commune*, n° 693, note 5.)

en tout temps, dans les maisons où l'on donne habituellement à jouer des jeux de hasard, mais seulement sur la désignation qui leur en aurait été donnée par deux citoyens domiciliés. — Ils pourront également entrer, en tout temps, dans les lieux notoirement livrés à la débauche. »

Ainsi, le signe auquel on reconnaît les lieux privés soumis au pouvoir réglementaire de la commune, c'est *que tout le monde y est admis indistinctement.*

Mais encore faut-il s'entendre sur le sens de cette expression. Elle comprend les endroits où le public pénètre en vue d'une occupation ou d'un acte auxquels ces lieux sont affectés d'après leur destination. Elle exclut ceux qui n'ont pas ce caractère, et où l'on entre en vue d'une personne déterminée : tels sont le cabinet du médecin, de l'avocat, de l'avoué, de l'huissier, ou même les habitations des particuliers. Ici ce n'est pas tel endroit que l'on recherche, c'est telle personne.

D'autre part, lorsqu'on parle de lieux où tout le monde est admis indistinctement, on n'exclut pas ceux dans lesquels certaines catégories de personnes, comme les femmes où les enfants, ne sont pas reçues ; ni ceux où le public n'est accueilli que sous une charge ou une condition, moyennant, par exemple, l'obligation de payer un droit d'entrée ou de débourser une certaine somme, ainsi que cela a lieu dans les cafés ou les boutiques.

Mais on ne saurait pas considérer les édifices ou enclos, appartenant à des particuliers, comme des lieux publics, lorsqu'ils ne sont ouverts qu'à un nombre déterminé de personnes : tels sont les couvents, les écoles privées, les locaux d'une société particulière, sauf les jours où tout le monde y est reçu.

**178**. — Du reste, dès qu'il s'agit de lieux publics, il importe peu qu'on n'y puisse pénétrer qu'en sonnant ou en

frappant à la porte : ils n'échappent pas pour cela à l'autorité des communes.

Ils y sont soumis d'ailleurs *toujours*, *en tout temps*, comme disent les art. 9 et 10, tit. I, de la loi des 19-22 juillet 1791, c'est-à-dire la nuit aussi bien que le jour, et lors même que la porte n'est pas restée ouverte ou qu'il n'existe aucun indice de contravention.

La cour de cassation a examiné cette question à propos des cabarets. Elle a d'abord admis que la police ne peut pas y faire de visites domiciliaires pendant la nuit, si l'entrée de ces établissements est fermée au public et s'il n'existe pas d'indices de fraude (1). La conséquence de cette doctrine était que, dans les circonstances que l'on vient de rappeler, les cabarets ne seraient pas soumis aux règlements communaux. Mais la cour a modifié ensuite sa jurisprudence. Elle a décidé, par un arrêt du 15 janvier 1855, que les officiers de police peuvent entrer dans les cabarets alors même que la porte n'en reste pas ouverte ou qu'il n'existe pas d'indices de contravention : cette solution n'est pas nettement exprimée dans l'arrêt, mais elle résulte de l'ensemble de ses considérants, surtout lorsqu'on les rapproche du jugement attaqué et du réquisitoire du ministère public (2). Il suit de là que les communes peuvent valablement

---

(1) Cass. 13 juin 1839. (*Pas.* 1839-1-116); cass. 8 avril 1844 (*Pas.*1844-1-256). Rapp. M. Peteau.

(2) Cass. 15 janvier 1855 (*Pas.* 1855-1-70). Rapp. M. Peteau. Voir, en sens contraire, DALLOZ, *Rép.* v° *Commune*, n° 1188, et les arrêts qu'il cite.

On lit dans l'arrêt de 1844 :

« Attendu que l'art. 9 du tit. I de la loi des 19-22 juillet 1791 permet aux officiers de police d'entrer *toujours* dans les lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que les cafés, cabarets, etc. pour constater les désordres et contraventions aux règlements; qu'à la vérité les termes de cet article combinés avec l'art. 10 de la même loi, ne permettent pas de donner à l'expression *toujours* le sens que les visites sont autorisées

statuer que « tout cafetier, cabaretier, aubergiste, débitant de boissons spiritueuses qui, après l'heure de la retraite, refusera l'entrée de son établissement à la police, encourra une peine de simple police (1). »

**179.** — Le législateur n'a pas spécifié les mesures que les conseils communaux peuvent prendre en vue d'assurer le maintien du bon ordre dans les lieux publics. Ils jouissent à cet égard d'une complète liberté d'appréciation. Il suffit que leurs règlements ne soient pas contraires aux lois, spécialement à celles qui garantissent les droits des citoyens vis-à-vis du pouvoir.

Parmi ces lois figurent celles qui consacrent la liberté de l'industrie.

En principe, il n'appartient pas aux communes d'interdire l'exercice d'une industrie sur la voie publique. Cette règle résulte de l'art. 7 de la loi des 2-17 mars 1791, combiné

---

dans les cabarets pendant le temps de la nuit, *où l'entrée en est réellement fermée au public*, et alors que leurs propriétaires ont interrompu l'exercice de leur profession... »

L'arrêt de 1855, après avoir rappelé les art. 9 et 10, tit. I, de la loi de 1791, continue ainsi :

« Attendu que les expressions *toujours* et *en tout temps* employées dans ces deux articles excluent toute distinction entre le temps de nuit et de jour, ainsi que toute limitation d'heure ; »

« Attendu que l'interprétation donnée par le jugement attaqué à l'article 9 et à ses termes : « *à l'égard des lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que cafés, cabarets, etc.*, » et desquels il résulterait, suivant ce jugement, que la police n'est autorisée à entrer pendant la nuit dans un cabaret que si la porte du cabaret reste ouverte *ou si elle reste réellement ouverte au public*, est en opposition directe avec le texte de cet article qui permet aux officiers (de police) d'entrer toujours dans les cabarets pour y constater les contraventions aux règlements... »

Ainsi, d'après l'arrêt de 1844, les visites domiciliaires ne sont pas permises dans les cabarets pendant la nuit, *quand l'entrée en est réellement fermée au public*, tandis que d'après l'arrêt de 1855, elles sont autorisées pendant la nuit même lorsque l'entrée *ne reste pas réellement ouverte au public*, c'est-à-dire lorsqu'elle est réellement fermée.

(1) Cass. 15 janvier 1855 (*Pas.* 1855-I-70).

avec l'art. 2 de la loi du 21 mai 1819 sur les patentes. Nous examinerons ces dispositions au sixième chapitre. Mais la règle prérappelée n'est applicable que pour autant que l'exercice de l'industrie dont il s'agit soit compatible avec la destination de la voie publique. Ainsi, rien n'empêche les conseils communaux d'interdire, soit absolument, soit d'une manière conditionnelle, les industries qui se pratiquent par voie de stationnement dans les rues (1), ou sur des parties de la voie publique qui ne sont pas affectées à la circulation nécessaire à ces industries.

C'est pourquoi, après avoir déclaré illégal un règlement d'Anvers défendant tout colportage, en ville, de genièvre ou autres boissons alcooliques (2), la cour de cassation a proclamé la légalité d'un autre règlement de la même ville faisant simplement défense de colporter ces boissons sur toute l'étendue des quais du port, des canaux et des bassins (3).

---

(1) Voir cass. 11 novembre 1872 (*Pas.* 1873-I-18). Rapp. M. Pardon.

(2) Cass. 24 août 1866 (*Pas.* 1866-I-401). Rapp. M. de Crassier. Cet arrêt a été rendu contrairement aux conclusions de M. Faider.

« Considérant, dit l'arrêt, qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 21 mai 1819 toute personne munie d'une patente a le droit d'exercer les commerce, profession, métier, industrie et débit y mentionnés partout où elle le juge convenable, sauf à se conformer, *dans cet exercice*, aux règlements de police générale ou locale ;

» Considérant, d'autre part, que l'art. 78 de la loi du 30 mars 1836, en donnant aux conseils communaux le pouvoir de faire des ordonnances de police communale, statue qu'elles ne peuvent être contraires aux lois ;

» Considérant que, d'après le préambule du règlement du 29 novembre 1862, le conseil communal d'Anvers a voulu faire cesser les désordres auxquels donne lieu, y est-il dit, le colportage du genièvre et autres boissons alcooliques; mais qu'au lieu de tâcher d'atteindre ce but en se renfermant dans les limites tracées par l'art. 3 du tit. XI de la loi des 16-24 août 1790, et de soumettre l'exercice du débit des dites boissons à des mesures de police locale, il l'a interdit d'une manière absolue dans toute l'étendue du territoire de la commune;

» Considérant qu'une pareille interdiction ne saurait se concilier avec l'exécution des lois sur les patentes et excède évidemment les attributions des autorités communales... »

(3) Cass. 18 février 1867 (*Pas.* 1867-I-209). Rapp. M. Van Hoegaerden.

Vainement essaierait-on de mettre la seconde de ces décisions en contradiction avec la première en disant que ce qu'on ne peut pas faire pour le tout, on ne peut pas le faire pour partie. La cour de cassation va au devant de cette objection : « Sans doute, dit-elle, les quais servent de voie publique, mais ils sont aussi des chantiers de travail et des endroits affectés au dépôt provisoire des marchandises débarquées ou à embarquer : sous tous ces rapports, ils sont grevés de réglementations et d'interdictions spéciales commandées par l'intérêt et la sécurité du commerce. »

En effet, si les quais sont affectés à la circulation publique, c'est en tant seulement que celle-ci se rattache à leur destination qui est de servir à l'embarquement et au débarquement des marchandises et des personnes. Or, le colportage du genièvre n'a aucun rapport avec cette destination.

**180.** — La cour de cassation de France (1) a déclaré légale une ordonnance portant que nul ouvrier ne pouvait être admis à travailler sur les ports d'une commune sans être nommé et commissionné par le maire.

Cette jurisprudence ne semble pas devoir être suivie en Belgique. Les ports sont essentiellement affectés aux travaux de l'ouvrier des ports. Ces travaux, l'ordonnance les interdit. D'autre part, elle permet au maire d'accorder à certains individus un droit au travail par forme de privilége. Elle est donc contraire à la liberté de l'industrie et à l'égalité de tous devant la loi.

**181.** — Les considérations qui précèdent font voir l'illégalité des ordonnances de police portant que les transports relatifs au marché des grains et farines seront

---

(1) Cass. fr. 12 avril 1822 (Dalloz, *Rép.* vº *Commune*, nº 1074, note 1).

opérés exclusivement par les portefaix commissionnés par la commune (1). Cette illégalité est, en Belgique, d'autant moins douteuse que l'arrêté royal du 18 mai 1827, tout en autorisant les communes à établir des associations d'ouvriers pour charger, décharger, transporter ou déplacer les marchandises, leur ordonne de se conformer à certaines dispositions parmi lesquelles la suivante figure en première ligne : « Il sera toujours libre aux commerçants et aux autres habitants de charger, décharger, porter ou voiturer eux-mêmes toutes espèces de marchandises, ou de les faire charger, décharger, porter ou déplacer par leurs propres ouvriers ou par d'autres personnes qu'ils voudraient à cet effet prendre à leur service ou employer. »

**182.** — La règle que l'autorité communale ne peut pas, sauf les exceptions indiquées au nº 179 ci-dessus, conférer à certains individus le droit exclusif d'exercer telle ou telle profession dans les lieux publics, souffre exception en ce qui concerne la profession de peseur, mesureur et jaugeur. Il suit de l'art. 4 de l'arrêté du 7 brumaire an IX, que, dans l'enceinte des marchés, halles et ports, cette profession ne peut être exercée que par des employés ou préposés nommés par l'autorité publique (2).

**183.** — Il n'est du reste pas interdit aux communes de prescrire, dans l'intérêt du maintien du bon ordre et en

---

(1) Voir, en ce sens, arr. royal du 25 novembre 1837. (*Revue de l'administration*, II, 1855, p. 401.) Voir, en sens contraire, cass. fr. 27 nov. 1841, et M. Giron, *Essai sur le droit communal*, p. 303.

(2) Cet article est-il encore obligatoire aujourd'hui? Voir, pour l'affirmative, *Belg. jud.* 1851, p. 27 et suiv.; et, en sens contraire, Merlin, *Rép.* vº *Poids public.* Comp. cass. 1er août 1848. (*Belg. jud.* 1848-1140). Merlin soutient que cet article a été tacitement abrogé par la loi du 29 floréal an X. C'est là une erreur, selon nous. L'arrêté de l'an IX s'occupe de deux objets, à savoir de l'établissement des bureaux de pesage mesurage et jaugeage publics, et des peseurs, mesureurs et jaugeurs

vue de prévenir les accidents, certaines conditions d'âge et d'aptitude à ceux qui exercent une industrie sur la voie publique (1). Par là, elles ne ferment à personne l'accès de cette industrie; elles se bornent à en réglementer l'exercice. Une pareille mesure n'a rien de commun avec celle qui fait dépendre du caprice d'un fonctionnaire le droit de chacun de s'adonner à une profession ou à un métier.

**184.** — Le principe de la liberté de l'industrie s'applique-t-il au métier de crieur dans les ventes publiques ?

Un règlement communal de Bruxelles défend à tous autres qu'aux officiers ministériels de faire la criée dans les ventes publiques mobilières sans une autorisation préalable du collége (2). Un jugement du tribunal correctionnel de la même ville essaie de justifier ce règlement en invoquant les dispositions légales (3) qui ont réservé aux notaires, aux greffiers et aux huissiers le privilége de faire les ventes publiques de meubles. Mais il ne suit pas de ce privilége que ces fonctionnaires soient tenus de faire personnellement

---

publics nommés là où il n'existe pas de bureaux. La loi de floréal an X ne s'occupe que des bureaux. Elle a pour objet de suppléer à l'inaction des communes en cette matière (art. 1), et de statuer sur l'emploi des droits de pesage et de mesurage qui sont perçus (art. 3 et 4). — Comp. art. 2, arr. royal du 18 mai 1827, qui n'a pu valablement déroger aux lois existantes, et l'art. 77, nº 5, de la loi communale.

(1) Comp. CAEN, 21 août 1866. (DALLOZ. *Rec. Pér.* 1867-II-220).

« Considérant, dit cet arrêt, que si, dans les établissements balnéaires, l'administration a le droit incontestable, dans un intérêt d'ordre et de décence publics, de déterminer les règles qu'elle juge nécessaires et les garanties d'aptitude, de conduite et de moralité que doivent présenter les personnes qu'elle admet à guider les baigneurs à la mer, ce droit ne saurait s'étendre jusqu'à constituer, au profit des agents privilégiés qu'elle autorise, le monopole d'une industrie que doivent pouvoir exercer indistinctement tous ceux qui réunissent les conditions exigées. »

(2) Depuis la loi du 30 juin 1842, le collége est incompétent pour donner ces sortes d'autorisations : elles doivent aujourd'hui émaner du bourgmestre.

(3) Brux. 29 juin 1858 (*Belg. jud.* 1859, p. 351).

la criée, qu'il leur soit interdit de faire faire cette opération par des tiers. Décider le contraire, ce serait rétorquer contre ces fontionnaires des dispositions qui ont été introduites en leur faveur (1). Ces dispositions ont du reste été décrétées non-seulement en faveur des officiers ministériels, mais encore dans l'intérêt du fisc, en vue « d'assurer au trésor public, dit l'arrêté du 12 fructidor an IV en ses considérants, le recouvrement de tous les droits d'enregistrement et de timbre auxquels sont assujettis les prisées, inventaires et ventes publiques de meubles et effets mobiliers, et qu'éludent presque toujours les citoyens qui, sans caractère légal, se permettent de procéder à ces actes. » Or, les droits du trésor sont garantis, à ce point de vue, dès que la vente, c'est-à-dire l'adjudication, est faite par un notaire, huissier ou greffier, assistant à la criée. Dès lors, en effet, c'est l'officier ministériel et non le crieur, simple instrument, qui est responsable du payement des droits fiscaux. Cette solution est conforme au texte de l'arrêté du 12 fructidor an IV qui défend (art. 1) à tous autres que les notaires, greffiers ou huissiers de s'immiscer dans les prisées, estimations et *ventes publiques* de meubles et effets mobiliers et qui garde le silence sur la *criée*.

Il suit de là que si les communes peuvent, dans l'intérêt du maintien de l'ordre dans les lieux publics, reproduire dans leurs règlements l'interdiction prononcée par l'arrêté de l'an IV, et la sanctionner par des peines de simple police, elles ne sont pas autorisées à l'étendre à l'exercice de la profession de crieur dans les ventes publiques, en tant du moins que le crieur se borne à assister un officier ministériel.

Il importe de faire remarquer ici qu'une loi du

(1) Voir l'art. 2 de l'arr. du 12 fructidor an IV.

20 mai 1846 (art. 1) interdit les ventes en détail des marchandises neuves, à cri public, avec ou sans l'assistance des officiers ministériels. L'art. 3 excepte certaines ventes de cette disposition, notamment celles qui ont lieu après décès, faillite ou cessation de commerce, ou dans les autres cas de nécessité dont l'appréciation est soumise au tribunal de commerce. Les officiers ministériels sont autorisés à faire celles-ci après qu'elles auront été préalablement autorisées par le collége échevinal. (Art. 4 et 5.) De plus, lorsqu'il s'agit de ventes publiques aux enchères de marchandises en gros, les officiers ministériels y peuvent procéder quatre jours seulement après avoir fait au bourgmestre une déclaration en double et détaillée des objets à mettre en vente (art. 8). Les contraventions aux dispositions de la loi du 20 mai 1846 sont punies de la confiscation des marchandises mises en vente et, en outre, d'une amende de cinquante à mille francs. (art. 9).

**185.** — La Constitution range parmi les droits des belges la liberté des cultes, celle de manifester ses opinions en toute matière, la liberté de l'enseignement et de la presse, la liberté de s'assembler et la liberté de s'associer.

Voici comment elle s'exprime à cet égard :

« *Art.* 14. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. »

« *Art.* 15. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos. »

« *Art.* 17. L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi. »

« *Art.* 18. La presse est libre ; la censure ne pourra [...]re rétablie. »

« *Art.* 19. Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois, qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. — Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air qui restent entièrement soumis aux lois de police. »

« *Art.* 20. Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. »

Lorsque ces diverses libertés s'exercent dans des lieux publics, jusqu'où va le droit de police conféré aux communes dans l'intérêt de maintien de l'ordre?

Ecartons d'abord ce qui concerne les rassemblements en plein air. Comme on l'a vu aux n$^{os}$ 164 et suiv., il résulte de la combinaison des deux paragraphes de l'art. 19 de la Constitution et du décret des 16-24 août 1790 qu'il appartient aux conseils communaux de soumettre ces rassemblements à une autorisation préalable, et dès lors aussi de les interdire, soit absolument, soit d'une manière conditionnelle, soit en certains lieux, soit en certains temps.

Quant aux autres libertés, les articles précités de la Constitution les mettent à l'abri de toute mesure préventive. Cette immunité énoncée d'une manière expresse dans les articles 17, 19 § 1 et 20, et tacitement dans les art. 14 et 18, découle du reste de la nature des choses. Les mesures répressives en cette matière sont celles qui érigent en délits certains faits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'un droit (art. 14 et 19 § 1); les mesures préventives sont celles qui subordonnent directement ou indirectement le droit de faire usage d'une liberté à une autorisation préalable (art. 19 § 1). Or, une liberté dont on ne peut user qu'avec la permission de l'autorité n'est pas une liberté, mais une faveur du pouvoir. L'essence d'une

liberté, c'est d'appartenir à tous, indépendamment de tout consentement de l'autorité et, au besoin, malgré celle-ci.

Il résulte de là que les lois antérieures à la Constitution sont abrogées en tant qu'elles permettraient aux communes de soumettre l'exercice des libertés constitutionnelles à une autorisation préalable. (Arg. art. 138 de la Constitution.)

Mais la Constitution n'a pas eu pour but ni pour effet de dépouiller le pouvoir communal du droit, qui lui est attribué par ces lois, d'ériger en contraventions, en vue du maintien de l'ordre public, certains faits commis dans l'usage ou à l'occasion de l'usage de ces libertés.

Sauf en ce qui concerne les mesures préventives dont on vient de parler, les dispositions du titre II de la Constitution n'ont point dérogé aux lois de police et spécialement au décret des 16-24 août 1790[1]. Le Congrès, tout en proclamant les droits du citoyen belge, n'a pu avoir l'intention de leur sacrifier les exigences de l'ordre public, de laisser dégénérer l'exercice de ces droits en licence et anarchie. On ne saurait donc admettre qu'il ait voulu abroger les lois de police qui tendent à empêcher cet abus. Cela est d'autant moins contestable que ces lois, en tant qu'elles ont un caractère répressif, n'ont donné lieu, avant la Révolution de 1830, à aucune critique. Elles ne font du reste sentir leur action que dans des lieux, des circonstances et pour des faits déterminés.

De qui d'ailleurs tenons-nous les libertés constitutionnelles? De l'Assemblée nationale [2]. Or, c'est le même corps qui vota les décrets des 16-24 août 1790 et des 19-22 juillet 1791, organiques du droit de police des communes.

(1) Comp. cass. 11 avril 1864. (*Pas.* 1864-I-156). Rapp. M. Paquet.
(2) Voir la Constitution des 3-14 septembre 1791.



Il suit de là que ce droit ne doit pas être considéré comme incompatible avec les libertés consacrées par notre Constitution (1).

Pourquoi d'ailleurs n'y a-t-il pas ici incompatibilité ? Parce qu'il est impossible de confondre la prohibition, par mesure de police, de certains usages accessoires d'un droit, avec la suppression du droit lui-même, parce que l'une des conditions de la liberté, c'est bien sans doute que les hommes s'abstiennent réciproquement de se nuire (2), et que c'est là précisément le but des lois de police.

La commune a donc le droit de réglementer, dans la limite de ses attributions ordinaires, l'exercice des libertés constitutionnelles. Elle peut, à cet effet, ériger en contraventions certains faits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés, par exemple ceux qui troublent l'ordre dans les lieux publics ou qui sont de nature à produire un état de choses propre à amener ce trouble. Mais, sauf le cas où ces libertés se manifestent par voie de rassemblements en plein air, il n'est pas permis à la commune d'en subordonner l'usage à une autorisation préalable, moins encore, d'en interdire l'usage d'une manière absolue, ou bien de les entourer de tant ou de si graves restrictions que, tout en restant nominalement garanties, elles soient paralysées en fait. Ainsi, elle pourrait bien ordonner de fermer les églises pendant la nuit, mais l'ordonnance qui tendrait à empêcher de tenir les églises ouvertes pendant les heures normales des offices porterait atteinte à la liberté des cultes. De même, rien ne l'empêcherait de défendre aux organisateurs de conférences tenues

---

(1) Comp. le réquisitoire de M. Faider, reproduit dans la *Pasicrisie*, 1864-I-160.

(2) Dunoyer, *De la liberté du travail*, I, p. 35.

dans des lieux publics, d'y admettre les personnes en état d'ivresse ou les enfants au-dessous d'un certain âge; mais si elle interdisait l'accès de ces lieux à toute une catégorie de personnes majeures et capables, aux ouvriers par exemple, elle méconnaîtrait la liberté de manifester ses opinions.

Il appartient au gouvernement et aux tribunaux d'examiner dans chaque cas particulier si l'ordonnance communale est purement réglementaire ou si elle supprime indirectement une liberté constitutionnelle (1).

**186.** — Aux questions que l'on vient d'examiner se rattache celle de savoir si les conseils communaux peuvent subordonner l'exercice du métier d'afficheur à une autorisation du bourgmestre, et obliger les afficheurs, chaque fois qu'ils veulent placer une affiche, à se munir d'un permis délivré par la police locale.

Un règlement de la ville de Gand du 25 février 1856 (2) statue à cet égard ce qui suit :

« *Art.* 1. Le métier d'afficheur ne pourra être exercé que par des personnes munies à cet effet d'une autorisation spéciale du collége des bourgmestre et échevins. »

« *Art.* 6. Les afficheurs, avant de placer une affiche, sont tenus : 1° de déposer un exemplaire, signé par eux, au bureau central de police où le dépôt sera constaté sur un registre à ce destiné; 2° de faire revêtir du sceau de la commune tous les exemplaires à afficher. . .

« *Art.* 7. Il sera délivré aux afficheurs un permis portant le numéro d'ordre du registre de dépôt. »

Ces dispositions sont à la fois illégales et inconstitu-

---

(1) Quant au droit d'appréciation des tribunaux en cette matière, comp. cass. 6 août 1860 (voir le n° 102, ci-dessus).

(2) Comp. Liége 25 mai 1867 (*Belg. jud.* 1867-1088 et les observations).

tionnelles. Les art. 6 et 7 organisent la censure des écrits destinés à être affichés. L'apposition du sceau communal, le permis de la police sont des *approbatur;* et la censure consiste précisément dans le droit que s'arroge l'autorité d'accorder ou de refuser cet *approbatur*. D'autre part, lorsque l'article 18 de la Constitution proclame la liberté de la presse, il ne vise pas seulement la liberté de convertir la lettre écrite en lettre imprimée, mais encore celle de publier les imprimés d'une manière quelconque. Celui qui empêche la publication des imprimés porte à la liberté de la presse une atteinte non moins grave que celui qui interdit le travail même de l'impression. Car l'essence même de la presse, son but, sa mission sociale sont précisément de donner de la publicité aux idées.

L'art. 1 du règlement de 1856 n'est pas moins inconstitutionnel. Le Code pénal de 1810 contenait un article 290 ainsi conçu : « Tout individu qui, sans y avoir été autorisé par la police, fera le métier de crieur ou d'afficheur d'écrits imprimés, dessins, ou gravures, même munis des noms d'auteurs... sera puni d'un emprisonnement de six jours à deux mois ».

Le gouvernement et la commission de la Chambre reproduisirent cette disposition dans le projet du Code pénal de 1867, en substituant des peines de simple police à celles qui étaient édictées par l'art. 290 de l'ancien Code. Malgré cet adoucissement de la peine, l'article ne trouva pas grâce devant la Chambre. Elle en vota la suppression après un échange d'observations qu'il importe de reproduire(1).

M. ORTS. « Messieurs, le paragraphe actuellement en discussion me semble soulever des questions excessivement

---

(1) NYPELS, *Commentaire du Code pénal*, III, p. 797.

graves et importantes, quoique paraissant se rattacher uniquement à quelque chose d'assez simple.

« Je vois un premier danger dans l'obligation d'une autorisation préalable que le texte proclame. Nous allons consacrer le monopole de la profession d'afficheur ou de crieur d'écrits, imprimés, dessins ou gravures. Il est évident que si vous frappez d'une peine celui qui exerce ce métier sans autorisation d'une administration quelconque, vous donnez le monopole de cette profession à ceux que l'administration aura investis de l'autorisation. »

M. Nothomb. « Ce serait rétablir subrepticement une véritable corporation ! »

M. Orts. « Comme on le dit encore à mes côtés, vous créez une corporation. Je pense qu'il y a là quelque chose d'illégal, d'inconstitutionnel même : une violation de la liberté d'industrie. Et je ne suis pas seul à le penser.

« Certaines administrations communales ont cru pouvoir conférer ce monopole, entres autres l'administration communale de Bruxelles, en 1854. Mais ce règlement a été déclaré inconstitutionnel, illégal, non obligatoire en ce qui concerne les crieurs jurés, par un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles, jugement contre lequel le ministère public ne s'est pas, que je sache, pourvu en cassation.

« Maintenant, voici un second danger; et ce danger touche à une de nos libertés les plus essentielles, à l'un de nos droits politiques les plus importants : l'exercice du droit électoral et la liberté des publications en matière d'élection.

« Il est certain que si vous donnez un monopole aux afficheurs ou crieurs d'écrits nommés par l'administration communale, celle-ci a entre les mains les moyens d'empêcher l'affichage et la distribution, par voie de criage sur la voie publique, de toute publication électorale contraire à l'opinion des membres de cette administration. Je vais préciser par

un exemple, et je me prendrai moi-même pour exemple, afin de ne blesser personne.

« Je me suppose membre de la Chambre et en même temps de l'administration communale de Bruxelles. On attaque mon élection de membre de la Chambre, et mes adversaires veulent publier, faire afficher des listes sur lesquelles ne se trouvent pas mon nom, des écrits qui me combattent. Si j'ai le droit de nommer et de révoquer les crieurs et les afficheurs, je puis dire à ceux-ci : Le premier d'entre vous qui aura le malheur de colporter ou de crier ces listes sur lesquelles mon nom est omis, ces écrits qui me combattent, sera destitué dans les vingt-quatre heures.

« Dans une situation pareille, rien n'est plus facile que de porter atteinte à la liberté électorale, d'entraver le droit électoral lui-même dans son exercice.

« Je demande la suppression de ce paragraphe, je demande qu'on laisse la fonction de crieur et d'afficheur parfaitement indépendante, en dehors de tout monopole.

« Sans doute, l'administration communale doit prendre des mesures en ce qui concerne les crieurs sur la voie publique, elle doit indiquer les lieux où l'on peut afficher. Mais ces indications faites, il faut qu'il soit libre à tout le monde de faire répandre, à ses risques et périls, tous les écrits qu'il croit nécessaires à la défense de ses opinions et de ses doctrines. Il ne faut pas plus de censure pour les affiches et le criage d'imprimés sur la voie publique que pour les écrits qui se publient sous forme de livres et de journaux.

« Du reste, je ne sais d'où provient l'introduction, dans le projet, de ce § 3. C'est une invention qui n'a pas son précédent dans le Code pénal actuel. »

M. Carlier, *rapporteur*. « C'est une erreur, voyez l'article 290. »

M. ORTS. « Si vous avez voulu atténuer l'art. 290 du Code pénal, article que je considère comme parfaitement abrogé par la Constitution, vous avez fait une petite inconstitutionnalité au lieu d'une grosse. Ce n'était pas la peine de mettre la main à l'œuvre. Je désire donc que ce § 3 disparaisse et que l'on abandonne aux administrations communales le soin de prendre les mesures de police qu'elles jugeront nécessaires en cette matière. »

M. V. TESCH, *ministre de la justice*. « J'avais fait connaître à l'honorable rapporteur de la section centrale avant la séance, et par conséquent avant la discussion, que mon intention était de demander la suppression de ce paragraphe, laissant la réglementation de tout ce qui se rapporte au cri et à l'affichage à des règlements de police. Je ne fais donc aucune difficulté à consentir à la suppression de ce paragraphe, laissant à toutes les autorités communales le soin de prendre les mesures qu'elles croiront nécessaires et de les sanctionner par les dispositions de la loi de 1818[1]. »

On voit que M. Orts a conclu au rejet de la disposition parce qu'il la considérait comme contraire à la liberté de l'industrie, à la liberté électorale, à la liberté de la presse. Ni le ministre de la justice, ni aucun autre membre de la Chambre n'ont combattu les motifs invoqués à l'appui du rejet. Celui-ci a donc bien la signification que lui a donnée M. Orts. Mais, lors même que l'on aurait voulu laisser la question de principe intacte, encore la commune ne pourrait-elle pas subordonner l'exercice de la profession de crieur ou d'afficheur d'écrits à une autorisation préalable. Les considérations exposées à cet égard par M. Orts sont absolument décisives.

---

(1) Lisez : de l'art. 78 de la loi communale.

Néanmoins le conseil communal peut interdire tout affichage d'écrits sur les édifices communaux, sans une autorisation du bourgmestre. Ce corps n'agit plus ici comme autorité chargée de la police. L'obligation de souffrir l'affichage dérive d'une servitude d'utilité publique que la commune peut imposer aux particuliers en vue de la publication des actes de l'autorité, et qui les lie seulement dans la mesure de ce qui est nécessaire pour atteindre ce but. Dès lors, les particuliers dont les maisons ont été désignées pour l'apposition des placards ne sont néanmoins pas tenus de souffrir l'affichage des écrits dépourvus de tout caractèer officiel. Or, le même droit doit, à plus forte raison, appartenir à la commune en ce qui concerne les édifices communaux. Elle peut protéger ce droit en comminant, par un règlement d'administration intérieure, des peines de simple police contre ceux qui le léseraient (Voir le n° 6 ci-dessus)(1).

---

(1) Comp. cass. 5 fév. 1855 (*Pas.* 1855-I-105). Rapp. M. De Cuyper, et cass. 7 fév. 1868 (*Pas.* 1868-I-148). Rapp. M. Van Camp.

Voir en outre l'article 560, n° 1, du Code pénal de 1867, ainsi conçu : « Seront aussi punis d'une amende de dix francs à vingt francs : 1° ceux qui auront méchamment enlevé ou déchiré les affiches légitimement apposées, » et la discussion intéressante à laquelle cette disposition a donné lieu à la Chambre des représentants (Nypels, III, p. 791).

Une loi des 22-28 juillet 1791 règle en ces termes la couleur des affiches : « L'Assemblée nationale décrète que les affiches des actes émanés de l'autorité publique seront seuls imprimés sur papier blanc ordinaire ; et celles faites par des particuliers, ne pourront l'être que sur papier de couleur, sous peine de l'amende ordinaire de police municipale. »

## SECTION II.

**CAFÉS, AUBERGES, ETC. — REGISTRES QUE LES AUBERGISTES DOIVENT TENIR AUX TERMES DE L'ART. 555 DU CODE PÉNAL.**

---

### SOMMAIRE.

**187.** — Mesures diverses destinées à maintenir le bon ordre dans les cafés et auberges.
**188-192.** — Ouverture et fermeture de ces établissements.
**193.** — Locaux à l'usage d'une société particulière, dépendant d'un édifice dont d'autres salles servent de cabaret.
**194.** — Déclaration préalable à l'ouverture d'un cabaret.
**195.** — Bals publics.
**196-198.** — Registres des aubergistes. Art. 555 du Code pénal.

**187.** — Parmi les mesures destinées à maintenir le bon ordre dans les lieux publics, on peut ranger celles qui concernent l'heure d'ouverture et de fermeture, la défense d'y donner des bals sans autorisation, d'y jouer certains jeux, d'y donner à boire aux gens ivres ; ou encore celles qui prescrivent d'y afficher les ordonnances communales y relatives (1), ou de signaler ces établissements, le soir, au moyen d'une lumière placée au-dessus de la porte d'entrée (2).

**188.** — Il existe peu de communes où l'on ait fixé une

---

(1) Comp. DALLOZ *Rép.* v° *Commune*, n° 1186.
(2) Voir arr. royaux des 21 juillet et 2 août 1843. (*Moniteur* du 4 août 1843), et *Revue de l'administration*, 1855, p. 399.



heure avant laquelle il soit défendu d'ouvrir les cafés, auberges, etc. Toutefois, à Paris, une ordonnance du lieutenant de police, du 8 novembre 1780, renouvelée le 21 mai 1784, défend d'y donner à boire ou à manger avant cinq heures du matin en hiver et quatre heures en été. Mais cette ordonnance paraît avoir été faite en vue d'assurer le repos des habitants, c'est-à-dire la tranquillité publique, plutôt que le bon ordre dans les lieux publics.

La plupart des communes ont fixé l'heure à laquelle les cafés, cabarets, etc. doivent être fermés.

Le conseil communal de Paturages avait adopté la disposition suivante : « Aussitôt la retraite sonnée, le commissaire de police, avant de verbaliser, sera tenu de prévenir les cabaretiers et débitants de boissons ainsi que ceux qui se trouvent chez eux, que la retraite a fini de sonner, et il ne pourra valablement dresser procès-verbal pour contravention à la retraite, qu'un quart d'heure après cet avertissement. »

Un arrêté royal du 7 août 1842, inséré au *Moniteur* du 18 août, a annulé cette ordonnance par le motif « que l'ordre public et l'intérêt général exigent que les contraventions puissent être régulièrement et immédiatement constatées; que la nécessité de donner l'avertissement préalable rendrait cette constatation impossible et entraînerait des inconvénients graves et nombreux, et qu'à ce titre la disposition était contraire à l'ordre public et à l'intérêt général. »

Le premier de ces motifs ne semble pas fondé. Il fallait interpréter le règlement en ce sens que ceux-là seuls étaient en contravention qui ne se retiraient pas dans le quart d'heure suivant l'avertissement. Cette disposition n'a pas pour objet de retarder la constatation de l'infraction, mais de déterminer les éléments constitutifs de celle-ci.

Il est vrai que la vérification de l'existence de ces éléments eût donné lieu, dans la pratique, à des difficultés graves concernant la preuve de l'instant précis de l'avertissement. Mais ces difficultés ne suffisaient pas pour entacher la disposition d'illégalité, et il n'eût pas été permis aux tribunaux de refuser d'en faire l'application si le gouvernement l'avait laissée subsister.

**189.** — Celui qui a contrevenu à l'ordonnance défendant de tenir les cabarets ou cafés ouverts après une certaine heure, invoquerait vainement pour excuse que ses hôtes étaient des parents ou amis. Il en serait autrement si ces hôtes étaient ses pensionnaires ou des personnes logeant chez lui; car alors leur présence dans l'établissement n'empêcherait pas celui-ci d'être réellement et définitivement fermé. Du reste, les pensionnaires font, en quelque sorte, partie de la famille (1).

Quant à l'interdiction d'entrer ou de rester dans les auberges après une certaine heure, elle ne serait pas applicable au médecin qui s'y rendrait pour soigner un malade, au notaire qu'on y aurait appelé pour passer un acte, au voyageur qui viendrait y chercher un logement (2).

**190.** — La cour de cassation de France (3) a décidé qu'un arrêté déterminant l'heure à laquelle les auberges doivent être fermées au public, fait obstacle à ce que les pensionnaires de l'aubergiste reçoivent ou gardent dans leurs chambres, après cette heure, des personnes étrangères à la maison. « Il importe peu dans ce cas, dit l'arrêt, que les personnes étrangères à l'auberge, qui y ont été reçues et qui y sont demeurées à une heure prohibée, l'aient été dans

---

(1) Cass. fr. 20 janv. 1827 (DALLOZ, *Rép.* v° *Commune*, n° 1167, note 1).
(2) Comp. cass. fr. 15 nov. 1810. (DALLOZ, *loc. cit.* n° 1168, note 2).
(3) Cass. fr. 24 décembre 1824. (DALLOZ, *loc. cit.* n° 1165, note 4).

les chambres des pensionnaires, puisqu'elles l'ont été dans l'auberge, c'est-à-dire dans un lieu ou dans les dépendances d'un lieu soumis à la surveillance de l'autorité municipale et aux règlements de la police locale ; la résidence d'un citoyen dans une auberge, ou autre établissement habituellement ouvert au public, ne saurait changer la nature de ce lieu et lui communiquer le caractère sacré et inviolable d'un domicile privé. »

Cette décision donne aux mots : *lieux publics* une étendue qu'ils ne comportent pas d'après la loi. Il suit de ce qui a été dit à la section précédente sur la portée de cette expression, que l'administration communale ne peut réglementer les auberges, cafés, etc. qu'en tant que le public y est admis : s'il existe dans ces établissements des chambres dans lesquelles le public ne soit pas admis, elles constituent un domicile privé et échappent au pouvoir réglementaire de la commune. D'autre part, le fait de traverser une salle d'auberge ou de cabaret pour se rendre dans un domicile privé où l'on a le droit d'aller, ne saurait tomber sous le coup des ordonnances sur la police des lieux publics (1). Ces ordonnances ne sauraient atteindre que ceux qui se sont rendus dans ces lieux en vue d'y séjourner pendant quelque temps : ceux-là seuls, en effet, peuvent y troubler l'ordre.

**191.** — La cour de cassation de France a encore jugé que le règlement sur la fermeture des auberges est applicable à un aubergiste trouvé à table dans sa cuisine avec des invités, parents et amis, alors qu'il avait congédié tous les gens précédemment assemblés chez lui pour y boire ou manger (2). La doctrine consacrée par cet

---

(1) Cass. fr. 4 juillet 1861. (Dalloz, *Rec. Pér.* 1861-I-39.)
(2) Cass. fr. 24 fév. 1842. (Dalloz, *Rép.* v° *Commune*, n° 1164, note 3).

arrêt donne encore une fois une extension exagérée aux lois sur la matière. Ce que le décret des 16-24 août 1790 a voulu soumettre à la police communale, ce ne sont pas tous les appartements d'une habitation dans laquelle une ou plusieurs salles sont habituellement ouvertes au public, mais seulement ces dernières : c'est dans celles-ci seulement que les officiers de police peuvent pénétrer en tout temps, d'après la loi des 19-22 juillet 1791. Aller au delà, c'est mettre plusieurs classes de citoyens hors du droit commun ; c'est réduire toute leur individualité à la qualité de cafetier, aubergiste, boutiquier (1) ; c'est les dépouiller arbitrairement de la faculté de posséder, à côté d'un lieu ouvert au public, un domicile privé où ils puissent jouir des droits, de l'indépendance des autres citoyens ; en d'autres termes, c'est livrer au regard investigateur et tracassier de la police le sanctuaire de la famille, dès qu'il s'agit de personnes exerçant la profession de cafetier, cabaretier, hôtelier, aubergiste, boutiquier.

Vainement l'arrêt dont on vient de parler objecte-t-il que la thèse contraire à la sienne aurait pour conséquence de rendre illusoires les mesures de surveillance prescrites par les règlements de police.

Si le juge du fait éprouve, dans certains cas, de la difficulté à distinguer la limite où finit le domicile privé et commence le lieu public, cette difficulté, inhérente à la nature des choses, n'autorise pas la justice à étendre arbitrairement la portée d'une législation qu'il faut interpréter plutôt dans un sens restrictif.

Il est d'ailleurs incontestable que si un cabaretier, pour

---

(1) Si la doctrine de la cour de cassation est exacte, elle doit s'appliquer à tous ceux qui tiennent des établissements publics.

éluder le règlement, faisait, après l'heure prohibée, passer ses clients dans un appartement particulier, celui-ci, ouvert ainsi à toutes les personnes se trouvant dans le café, deviendrait lui-même un lieu ouvert au public et cesserait de jouir des immunités du domicile privé.

**192** — Les cabarets, cafés et autres établissements de ce genre échappent-ils au pouvoir réglementaire des conseils communaux lorsque l'usage en est momentanément cédé à des personnes déterminées, à l'exclusion de toutes autres ?

Cette question a été soulevée devant la cour de cassation à propos d'un règlement communal de Lierre portant « qu'il était expressément défendu à tout cabaretier, cafetier, etc. de donner des bals sans avoir au préalable obtenu une autorisation écrite du bourgmestre. »

Malgré cette disposition, un cabaretier avait laissé donner un bal dans son cabaret par une société particulière connue comme telle. Le juge du fait avait constaté que les membres seuls de la société avaient eu accès à la partie de danse, que les étrangers en avaient été tenus éloignés, et que la porte du local était restée close.

La cour de cassation (1) déclara néanmoins le règlement applicable. « La généralité de ses termes, dit-elle, trouve son appui dans la loi, qui classe, sans restriction, les cabarets parmi les lieux publics que l'autorité locale a pour devoir de surveiller, en toutes circonstances, dans l'intérêt de la tranquillité publique.... Le législateur a compris, ajoute l'arrêt, que si les cabarets pouvaient, en certains cas, perdre le caractère de lieux publics, il serait trop facile à ceux qui les exploitent, de rendre illusoires les précautions prises pour prévenir les inconvénients de la

---

(1) Cass. 17 mai 1869 (*Pas.* 1870-I-67). Rapp. M. Van Camp.

fréquence des réunions qui sont de nature à troubler le repos des habitants. »

Cette décision peut avoir une certaine utilité pratique; mais elle paraît contraire à la loi. Si les cabarets sont soumis à la surveillance de l'autorité locale, c'est seulement en tant qu'ils constituent des lieux publics et, parmi ces lieux, on ne peut ranger que ceux *où tout le monde est admis indistinctement* (voir la section précédente). Dans l'espèce de l'arrêt, le juge du fait et la cour de cassation elle-même avaient constaté que cette circonstance n'avait pas existé. D'après le système de l'arrêt, les cabarets ne sauraient jamais perdre le caractère de lieux publics. Ils conserveraient donc ce caractère, même si celui qui les exploite les louait ou en concédait autrement la jouissance à des tiers, pour un ou plusieurs jours, pour un ou plusieurs mois, en vue d'un usage n'ayant rien de commun avec la destination primitive de l'établissement. Cette conséquence ne prouve-t-elle pas que le point de départ de l'arrêt est erroné? Ou bien, faut-il distinguer ici selon la nature de l'usage, la durée de la location, le nombre et la qualité des concessionnaires ou locataires? De pareilles distinctions n'ont aucune racine dans la loi et semblent inadmissibles.

**193.** — Les cabinets littéraires, les locaux à l'usage d'une société particulière quelconque sont-ils soumis au pouvoir réglementaire de la commune, lorsqu'ils dépendent d'une habitation dont d'autres salles servent de cabaret?

La négative résulte des considérations exposées aux deux numéros précédents. Il n'y a rien à induire à l'encontre de cette solution, de la doctrine de Chassan (1) qui range ces

---

(1) *Traité des délits de la parole*, I, p. 45, 1re édition.

endroits parmi les *lieux publics par destination*. Car le Code pénal attache aux mots : *lieux publics*, au point de vue de la diffamation et de la calomnie, une signification bien différente de celle que leur donne le décret de 1790 au point de vue du maintien de l'ordre.

**194.** — Ceux qui veulent ouvrir des cafés, auberges ou autres établissements de ce genre, peuvent être tenus de déclarer leur intention à cet égard à l'administration communale. Une pareille obligation tend à faciliter le contrôle de la police, et ne porte d'ailleurs aucune atteinte à la liberté de l'industrie. Mais cette liberté serait lésée si la commune subordonnait l'ouverture de ces établissements à une autorisation préalable.

La distinction que l'on vient de signaler est nettement marquée dans un arrêt de la cour de cassation de France du 6 février 1847 (1). Après avoir rappelé la disposition de l'art. 3, n° 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790, l'arrêt s'exprime en ces termes :

« Attendu que l'article 7 de la loi postérieure des 2-17 mars 1791 proclame la liberté du commerce et de l'industrie, sous la seule condition d'acquitter l'impôt des patentes, et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits ;

» Attendu que les règlements de police dont cet article maintient l'exécution ou autorise pour l'avenir la promulgation, ne peuvent s'entendre que de dispositions de simple surveillance et non pas de prescriptions qui infirmeraient la disposition principale du même article, qui a pour objet direct l'établissement de la liberté du commerce et de l'industrie ;

» Attendu que la nécessité d'une autorisation préalable

---

(1) Dalloz, *Rec. Pér.*, 1847-I-57.

pour l'ouverture d'un café implique, pour le pouvoir qui doit donner l'autorisation, la faculté de la refuser, et, par conséquent, en cas de refus, l'interdiction péremptoire et absolue d'ouvrir ce café; d'où il suit que par là l'autorité municipale pourrait discrétionnairement interdire à certains individus la profession de maître de café, et en réserver le privilége à d'autres individus, ce qui serait incompatible avec la liberté industrielle promise par la même disposition législative;

» Attendu que les règlements pour le maintien du bon ordre, dont parle la disposition précitée de la loi des 16-24 août 1790, ne doivent s'entendre que du droit de surveiller des établissements ouverts au public, et non pas du droit d'en empêcher l'ouverture; et qu'ainsi le principe de la nécessité irritante de l'autorisation préalable serait la négation de la surveillance ;...

» Attendu que l'article 1 du règlement municipal de Grenoble, en subordonnant l'ouverture d'un café à l'autorisation préalable de la mairie, a violé l'art. 7 de la loi des 2-17 mars 1791; d'où il suit que cette disposition a été prise en dehors des attributions déterminées par le § 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790; et qu'en refusant de punir Caroline Schwartz pour avoir ouvert un café après déclaration, mais sans autorisation, le jugement attaqué, loin de violer aucune loi, n'a fait que se conformer au n° 15 de l'art. 471 C. pén ; — Rejette. »

Cette doctrine est de tout point applicable en Belgique.

L'art. 7 de la loi des 2-17 mars 1791 a été publié dans notre pays sans la réserve relative aux règlements de police; mais cette réserve se retrouve dans l'art. 2 de la loi du 21 mai 1819 avec la même portée que dans la loi de 1791. Nous expliquerons ces dispositions au sixième chapitre.

L'argument principal de l'arrêt que l'on vient de lire,

c'est que le droit de surveiller un établissement n'implique pas celui d'en empêcher l'ouverture. Cet argument est corroboré par les art. 3 et 4, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. En effet, après avoir autorisé les corps municipaux, par l'art. 3, nº 3, à *maintenir le bon ordre* dans les spectacles, le décret ajoute (art. 4) : *Les spectacles publics ne pourront être permis et autorisés que par les corps municipaux.* Le droit de maintenir le bon ordre dans un lieu public existant, ne comprend donc pas celui de subordonner à une autorisation préalable l'ouverture d'un lieu public nouveau. Autrement la disposition de l'art. 4 eût été inutile.

**195.** — Les communes ne peuvent pas, comme la ville de Gand l'a fait par une ordonnance du mois d'août 1877, défendre aux entrepreneurs de divertissements de donner des bals publics sans autorisation. Car la profession d'entrepreneur de divertissements jouit, comme toute autre, des avantages résultant de la liberté de l'industrie (1).

Suit-il de là que les règlements communaux qui défendent de donner à danser dans les cabarets et autres lieux de ce genre soient entachés d'illégalité?

La cour de cassation a décidé plusieurs fois que ces règlements n'excédaient pas les attributions des corps municipaux (2).

Nous croyons que la question doit être résolue par une distinction. Si le bal donné par le cabaretier est gratuit ou si le public y est admis moyennant une consommation, l'on

---

(1) Voir la loi du 21 mai 1819. Tableau nº 15.

(2) Cass. 19 septembre 1833 (*Pas.* 1833-I-389). Rapp. M. Serruys ; cass. 16 mars 1846 (*Pas.* 1846-I-540), 11 avril 1864 (*Pas.* 1864-I-156), et 17 mai 1869 (*Pas.* 1869-I-67). La jurisprudence de la cour de cassation de France est dans le même sens. Voir encore De Brouckere et Tielemans, *Rép. de l'administration*, vis *Bals publics.*



ne peut pas dire que le maître de l'établissement exerce la profession d'entrepreneur de divertissements publics ; le bal n'est alors qu'un moyen d'attirer le public au cabaret, de rendre la profession de cabaretier plus fructueuse. Dans ce cas, le règlement n'interdit pas l'exercice d'une industrie spéciale; il se borne à proscrire, dans l'intérêt du maintien du bon ordre, un moyen, tout à fait accessoire, d'exercer la profession de cabaretier.

Quand, au contraire, le public n'est reçu dans la salle de danse que moyennant un *prix d'entrée* sérieux, il est incontestable que le chef de l'établissement exerce deux industries différentes : celle de cabaretier et celle d'entrepreneur de divertissements publics, et ni l'une ni l'autre ne peuvent être subordonnées à une autorisation préalable.

**196**. — L'article 555 du Code pénal est ainsi conçu : « Seront punis d'une amende de cinq francs à quinze francs: Les aubergistes, hôteliers, logeurs ou loueurs de maisons ou d'appartements garnis, qui auront négligé d'inscrire de suite et sans aucun blanc, sur un registre tenu régulièrement, les noms, qualité, domicile, dates d'entrée et de sortie de toute personne qui aura couché ou passé une nuit dans leurs maisons.

» Ceux d'entre eux qui auront manqué à représenter ce registre aux époques déterminées par les règlements ou lorsqu'ils en auraient été requis, aux bourgmestres, échevins, officiers ou commissaires de police, ou aux autres agents commis à cet effet. »

On a considéré cette disposition comme une application de l'art. 3, n° 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790. C'est là une erreur.

L'obligation imposée aux aubergistes, hôteliers, etc. se rattache, aux yeux du législateur, à un objet de police générale plutôt que locale. Cela résulte d'abord de l'origine

de l'article 555 du Code pénal. Il a été emprunté à l'art. 475, n° 2, du Code pénal de 1810, et cette dernière disposition a sa source dans l'art. 5, tit. 1, de la loi des 19-22 juillet 1791, qui statuait comme suit :

« Dans les villes et dans les campagnes, les aubergistes, maîtres d'hôtels garnis et logeurs, seront tenus d'inscrire, de suite et sans aucun blanc, sur un registre en papier timbré et paraphé par un officier municipal ou un commissaire de police, les noms, qualités, domicile habituel, dates d'entrée et de sortie de tous ceux qui coucheront chez eux, même une seule nuit; de représenter ce registre tous les quinze jours, et en outre toutes les fois qu'ils en seront requis, soit aux officiers municipaux, soit aux officiers de police, ou aux citoyens commis par la municipalité. »

Or, cette disposition était placée, avec celles qui concernaient le *recensement* et la *note des gens sans aveu,* sous la rubrique : *Dispositions générales d'ordre public* (1).

Il résulte d'ailleurs des explications auxquelles l'art. 555 a donné lieu à la Chambre des représentants, qu'il a pour but de faciliter, dans certains cas, la poursuite et l'arrestation des inculpés et des condamnés, en matière d'escroquerie, par exemple, ou d'extradition (2). C'est bien là un objet de police générale.

**197.** — Si le premier paragraphe de l'article 555 du Code pénal se rattache à la police générale, il doit en être de même du second, puisque celui-ci tend simplement à assurer l'exécution du premier.

Dès lors les conseils communaux n'ont point le droit, sous prétexte de maintenir l'ordre dans les lieux publics, de déterminer les énonciations que doit contenir le registre

---

(1) Comp. sect. II du chapitre III ci-dessus, p. 175 et suiv.

(2) Séance du 10 mai 1867. (Nypels, *Comment. du Code pénal,* III, p. 842.)

prévu par le paragraphe 2. Bien moins encore sont-ils autorisés à ajouter aux prescriptions de la loi, et à exiger par exemple que le registre mentionne l'âge des voyageurs (1).

Les communes doivent donc, en cette matière, renfermer strictement leurs ordonnances dans les termes de notre article : elles doivent se borner à déterminer les époques auxquelles le registre doit être représenté, et, comme la cour de cassation l'a décidé avec raison (2), le lieu et le mode de cette représentation.

Rien n'empêche du reste les communes de fixer, pour cette représentation, un lieu autre que le domicile de l'aubergiste. En effet, l'article 555 prévoit d'une part, la représentation du registre à des époques déterminées par les règlements, d'autre part, la représentation à toute réquisition de certains magistrats communaux. Or, comme ceux-ci ont le droit d'exiger en tout temps l'exhibition à domicile, les règlements seraient inutiles s'ils ne pouvaient prescrire autre chose qu'une exhibition à domicile.

Ainsi, les conseils communaux sont libres de choisir le lieu de la représentation. Mais suit-il de là, comme la cour de cassation l'a jugé (3), qu'ils ont la faculté d'obliger les aubergistes à remettre chaque jour à la police un extrait de leurs registres ? Soutenir l'affirmative, c'est, semble-t-il, ajouter une nouvelle obligation à celle qui est établie par la loi. Il est impossible d'admettre que les mots : *représenter ce registre* signifient, dans l'article 555, autre chose que l'exhibition, la communication, ou le dépôt du registre lui-même.

Vainement dit-on qu'il est plus commode de produire

(1) Voir, en ce sens, cass. 2 mai 1842. (*Pas.* 1842-I-240). Rapp. M. Cruts.
(2) Cass. 7 août 1865. (*Pas.* 1865-I-274). Rapp. M. Vandenpeereboom.
(3) Voir l'arrêt cité à la note précédente.

l'extrait que le registre. Cela peut être vrai pour certains aubergistes, inexact pour d'autres, et, en fût-il autrement, encore n'est-il pas permis d'ajouter au texte de l'article ou de lui donner un sens qu'il ne comporte pas. Rien ne prouve d'ailleurs, quoi qu'on en ait dit, que dans l'ancien droit les autorités municipales fussent autorisées à exiger autre chose que la représentation du registre lui-même (1).

**198**. — L'obligation de tenir les registres prévus par l'article 555 ne peut être imposée qu'aux personnes mentionnées dans cet article. Sous ce rapport encore, il est interdit aux conseils communaux d'ajouter au texte de la loi. Il en serait autrement si cet article n'était qu'une application de l'article 3, n° 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790 (2).

---

(1) Comp. cass. fr. 13 janv. 1837 (DALLOZ, *Rép.* v° *Commune*, n° 1194, note 2.)

(2) Voir tribunal de Bruxelles, 17 janv. 1856 (*Belg. jud.* 1856, p. 190). Il est à remarquer, à propos de ce jugement, que les sages femmes tenant maison d'accouchement peuvent tomber sous le coup de l'article 555 C. pén. lorsqu'elles louent des *appartements garnis*. Ces mots ne se rencontraient pas dans la disposition correspondante du Code pénal de 1810. — Les mots *loueurs de maisons ou d'appartements garnis* ne concernent, dans l'art. 555 C. pén., que ceux qui font état de recevoir habituellement des étrangers, le passant, l'inconnu, pour une seule nuit ou pour un temps indéterminé. (DALLOZ, *Rép.* v° *Contravention*, n^os 272 et 273 ; CHAUVEAU et HÉLIE, n^os 2538 et 2539). Ils ne s'appliquent pas au propriétaire qui loue, dans la maison qu'il habite, les chambres excédant les besoins de sa famille (Cass. fr. 30 nov. 1861. DALLOZ, *Rec. Pér.* 1861-V-291), surtout lorsque la location n'est qu'accidentelle ou qu'elle n'a lieu qu'à l'égard de locataires sédentaires (Cass. fr. 27 mars 1862 et 5 mars 1864, analysés dans SIREY, *Code pénal annoté*, sous l'art 475, n° 2). Les maisons ou appartements dont il s'agit dans l'art. 555 sont donc ceux *où tout le monde est admis indistinctement* : ils constituent des *lieux publics* soumis aux règlements communaux relatifs à ces lieux. Voir la section précédente.

## SECTION III.

### FOIRES ET MARCHÉS. RÉJOUISSANCES ET CÉRÉMONIES PUBLIQUES. JEUX. ÉGLISES. BAINS PUBLICS.

SOMMAIRE.



**199.** — *Foires et marchés.* L'établissement des foires et marchés a été de tout temps du ressort de l'autorité administrative (1). Les particuliers n'ont pas le droit d'en établir (2).

La loi provinciale (art. 82) statuait que : « Le conseil (provincial) prononce sur les demandes des conseils communaux, ayant pour objet l'établissement, la suppression, les changements des foires et marchés dans la province... »

L'art. 86, n° 5, ajoutait que les délibérations du conseil sur ces objets devaient, avant d'être mises à exécution, être soumises à l'approbation du roi.

Une loi du 27 mai 1870, apportant des modifications à la

(1) Voir ce que M. Cloquette a dit à ce sujet devant la cour de cassation (*Pas.* 1871-I-157).
(2) Cass., 30 mars 1871 (*Pas.* 1871-I-153). Rapp. M. Corbisier.

loi sur l'organisation provinciale, a abrogé les art. 82 et 86, n° 5, de la loi provinciale, en sorte que les communes règlent souverainement aujourd'hui l'établissement, la suppression, les changements des foires et marchés.

Voici comment l'exposé des motifs justifie cette abrogation (1) :

« Ces dispositions que l'on a critiquées au nom du principe de la liberté du commerce et des transactions, le gouvernement estime qu'il n'y a aucune raison de les maintenir dans la loi : il ne peut y avoir nul inconvénient à laisser à cet égard une entière liberté aux communes.

» Les foires et marchés ne s'établissent et ne se maintiennent que là où ils sont réellement utiles, et il n'est pas juste d'en empêcher la création dans le seul but de protéger contre les effets de la concurrence les communes actuellement en possession de pareils établissements. »

A ces considérations, le rapport de la section centrale ajoute (2) : « La tenue des foires et marchés ne peut légitimement être soumise à l'action de l'autorité qu'au point de vue de l'occupation de la voie publique, du stationnement, du maintien de l'ordre et de la surveillance sanitaire. Or, dit le rapport, c'est à la magistrature communale qu'il appartient d'exercer cette autorité, qui doit être ainsi définie et restreinte si l'on tient à respecter le principe de la liberté du commerce et des transactions. »

Les communes fixent ordinairement le lieu des foires et marchés, le jour auquel ils peuvent se tenir, les heures d'ouverture et de fermeture (3). Ces diverses mesures intéres-

---

(1) *Ann. parl.*, 1869-1870. Doc. p. 37.
(2) *Ann. parl.*, 1869-1870. Doc. p. 363.
(3) Voir Dalloz *Rép.* v° *Commune*, n°s 1113, 1120, 1124, 1125, 1127. — Un arrêt de notre cour de cassation décide que le droit de fixer l'heure



sent le maintien du bon ordre; elles peuvent être sanctionnées par des peines de simple police.

Certaines ordonnances de police prescrivent aux détaillants qui viennent au marché, de placer sur leur étalage un écriteau indiquant leur nom (1); d'autres leur défendent d'abandonner leur échoppe (2). La première de ces dispositions a pour effet de faciliter la surveillance exercée par la police; la seconde tend à prévenir les protestations du public, les querelles, les rixes.

Nous examinerons au chapitre suivant, si la commune a le droit d'obliger les marchands à apporter leurs denrées au marché. Bornons-nous à faire remarquer ici qu'elle ne peut interdire l'entrée de ces établissements à certaines classes de vendeurs, tels que les marchands forains (3), ni concéder de toute autre manière à certains individus le droit exclusif d'y débiter certaines marchandises (4).

**200.** — *Réjouissances et cérémonies publiques.* Telles sont les fêtes locales, les processions, les cortéges organisés par des particuliers, et qui se produisent sur la voie publique, en temps de carnaval, par exemple.

Nous avons parlé de ces manifestations aux nos 153 et 166 et suiv. ci-dessus, en nous plaçant au point de vue de la tranquillité publique. On suppose ici que la tranquillité générale n'est point menacée, mais qu'il est nécessaire de prendre certaines mesures pour maintenir le bon ordre

---

d'ouverture d'un marché et de défendre de débiter auparavant la marchandise destinée à l'approvisionnement, rentre dans les attributions de l'autorité communale (Cass. 23 août 1833. *Pas.* 1833-I-143).

(1) Voir Dalloz, *loc. cit.*, n° 1111.

(2) Cass. fr. 10 novembre 1837 (Dalloz, *loc. cit.* n° 1112).

(3) Voir Dalloz, *loc. cit.* n° 1106.

(4) Voir Dalloz, *loc. cit.* n° 1131, qui cite dans ce sens un avis du comité de l'intérieur de France, du 6 juillet 1834.

dans les endroits où la manifestation attire un grand rassemblement d'hommes. Parmi ces mesures on peut signaler l'indication des rues que le cortége peut parcourir, la défense d'y circuler en voiture, de tirer des pétards en temps de fête, etc.

**201.** — *Jeux.* Il s'agit ici des endroits où le public est admis à certains amusements, tels que le jeu de balle, le tir à l'arc ou à l'arbalète, les courses de chevaux, etc.

Les dispositions réglementaires doivent tendre, en cette matière, non-seulement à assurer le bon ordre, mais encore à prévenir les accidents auxquels ces divertissements pourraient donner lieu. (Art. 3, n° 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790).

L'art. 3, n° 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790 n'a rien de commun avec les loteries et jeux de hasard. Ceux-ci étaient prohibés déjà par la loi des 19-22 juillet 1791, tit. 1, art. 7, et cette interdiction a passé dans le Code pénal de 1810 et dans celui de 1867 (art. 557, n° 3 et 301, 302, 303, 305). La loi de 1791 (tit. I, art. 10) autorise du reste les officiers de police à entrer en tout temps dans les maisons où l'on donne habituellement à jouer des jeux de hasard, mais seulement sur la désignation qui leur en aurait été donnée par deux citoyens domiciliés.

**202.** — *Eglises.* L'article 14 de la Constitution n'a pas eu pour effet de supprimer le droit de police attribué aux communes, en ce qui concerne les églises, par le décret des 16-24 août 1790. Nous renvoyons, pour la démonstration de ce point, au n° 185 ci-dessus.

Il est donc permis aux conseils communaux de prendre les mesures nécessaires pour maintenir le bon ordre dans ces édifices, et, aux officiers de police, d'y pénétrer en tout temps pour prendre connaissance des désordres ou contraventions aux règlements municipaux.

Il suit de là que la commune a le droit de fixer l'heure à laquelle les églises, temples et synagogues peuvent être ouverts et doivent être fermés, pourvu que cette mesure ne soit pas incompatible avec l'exercice normal de la liberté des cultes. Ainsi, comme on l'a vu (nº 185), la commune excéderait ses pouvoirs si elle défendait de tenir les églises et temples ouverts pendant les offices; mais il lui est permis d'ordonner qu'ils soient fermés la nuit : la liberté de religion n'autorise pas les sectateurs d'un culte à se livrer à des pratiques anormales empêchant la police de remplir sa mission.

La commune peut encore, à l'occasion d'évènements qui amènent dans les églises une grande affluence de monde, prendre les dispositions nécessaires pour prévenir le désordre, les accidents.

Elle pourrait également y défendre les actes de nature à causer du tumulte ou des rixes, comme de s'y promener pendant les offices, d'y rester couvert, d'y parler à haute voix (1).

Vainement invoquerait-on ici l'art. 15 de la Constitution,

---

(1) L'évêque de Gand demanda, le 27 décembre 1568, aux échevins de la Keure de Gand, notamment 1º que l'on fît défense de se promener dans les églises, surtout pendant l'office divin, et qu'on trouvât un moyen de bien faire observer cette défense; 2º que l'on empêchât les enfants de jouer dans les cimetières (qui entouraient alors les églises) et de casser les vitres des églises....

Par un écrit, signé par le célèbre Hembyze, notifié à l'évêque le 10 janvier suivant, les échevins répondirent ce qui suit :

« Eerst, zo verre alst dese articlen annegaet, dat zy huerlieden debvoir ghedaen hebben hier te voren by der publicatie van de mandementen van de C. M[t]., daer up disponerende, ende ook voor de helighe daeghen gheadverteert ende vermaent de cureyten ende kerckmeesters van de prochiekercken, ten hende zy daer uppe goeden toezich nemen zouden ende doen waerschuwen de gone die hemlieden vervoorderen zouden te wandelen in de kercke ghedurende den goddelieken dienst, 't zy by huerlieden baillius van de kercken ofte andere diet hemlieden beliefven zoude daer toe te employeeren, ende om allesins daer inne te voorsiene,

aux termes duquel nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux cérémonies d'un culte. D'abord, il ne s'agit pas ici de concourir aux cérémonies d'un culte, mais de ne pas troubler l'ordre dans un lieu public. Ensuite, nul n'est forcé d'entrer dans une église; celui qui y pénètre volontairement doit s'y conduire d'une manière convenable : la liberté de conscience ne consiste certainement pas dans le droit de froisser de propos délibéré les convictions d'autrui.

Les règlements communaux doivent se renfermer ici dans ce qui est nécessaire pour le maintien du bon ordre. Les troubles ou désordres qui empêchent, retardent ou interrompent les exercices d'un culte, les outrages dirigés contre les objets ou les ministres d'un culte, sont prévus par le Code pénal (art. 143-146).

**203.** — *Bains publics.* L'énumération des lieux publics faite par l'art. 3, n° 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790 n'est pas limitative; cela résulte des mots : *et autres lieux publics* qui terminent l'article. Aussi la jurisprudence applique-t-elle cette disposition notamment aux bains publics et aux écoles de natation. Un auteur explique en ces termes les attributions de la police muni-

---

hadden den lesten van de voorghenoemde maent December tzelve doen interdiceren by huerlieden voorghebode met trompette vutgheleyt. »

Ce que l'on peut traduire comme suit : « D'abord, pour ce qui concerne ces articles, que les échevins y avaient pourvu par la publication des mandements de Sa Majesté Royale, statuant sur ces points ; que, de plus, pour ce qui regarde les jours de fête, ils avaient invité les curés et les marguilliers des églises paroissiales à exercer à cet égard une bonne surveillance, et à faire avertir ceux qui se permettraient de se promener dans l'église pendant l'office divin, soit par leurs baillis d'église, soit par d'autres qu'il leur plairait commettre à cette fin ; et que, pour pourvoir complètement à cet objet ils avaient, le dernier du mois de décembre dernier, fait interdire les actes en question par une ordonnance publiée au son de la trompette. »

cipale en cette matière (1) : « Écarter les baigneurs des endroits trop fréquentés ; indiquer les lieux où il est permis de se baigner ; spécifier ceux où les personnes ne sachant pas nager doivent aller ; limiter par des poteaux les localités ainsi indiquées ; prescrire la séparation des bains des hommes d'avec ceux des femmes (2) ; nommer un surveillant des lieux des bains afin qu'il puisse tout à la fois veiller à l'exécution des arrêtés municipaux et porter secours aux personnes qui seraient en danger de périr (3). »

---

(1) M. PUIBUSQUE, *Dict. municip.* v° *Bains.* (DALLOZ, *loc. cit.* n° 1077).

(2) Cass. fr. 15 oct. 1824. (DALLOZ, *loc. cit.* n° 1077, note 2).

« Attendu, dit cet arrêt, que le maire de la commune de Grenade, instruit que les hommes, au mépris des bonnes mœurs, se permettaient de troubler les personnes du sexe qui allaient se baigner dans la rivière de Save, et considérant qu'il est d'une bonne police de prévenir les atteintes qui pourraient être portées à la décence et à la morale publique.., a, par un arrêté du 18 juillet dernier, déclaré une partie de la rivière de Save, qu'il a désignée, spécialement affectée aux bains de femmes, et a fait défense aux hommes de se baigner dans cette partie ;

» Que cet arrêté a évidemment pour objet la sûreté des personnes du sexe, qui n'est pas moins compromise par les atteintes portées à la pudeur, que par de mauvais traitements, des coups et des blessures ; qu'il est destiné à maintenir le bon ordre, dont est inséparable le respect de la décence et des mœurs dans les lieux publics.... »

Toutefois, il est à remarquer que le soin de veiller à la sûreté des personnes, à la décence et aux bonnes mœurs ne rentre pas dans les attributions des corps municipaux. Ils ne peuvent réprimer les actes indécents qu'en tant qu'ils seraient de nature à troubler le bon ordre matériel.

(3) Un règlement communal de Blankenberghe du 1er juin 1877 contient, outre la plupart des dispositions indiquées au texte, les articles suivants :

« Art. 12. Nul ne peut se baigner s'il n'est vêtu d'un costume de bain en tricot ou en laine, et en bon état. »

« Art. 18. Pendant la saison des bains, l'accès de la plage des bains est interdit aux chevaux, ânes et véhicules attelés. »

« Art. 21. Ne seront point admises aux bains les personnes en état d'ivresse *ou atteintes de maladies ou affections qui seraient pour les autres baigneurs un sujet de répulsion.* » (La légalité de cette dernière disposition est contestable).

« Art. 23. La circulation des chiens pourra être interdite sur la plage des bains. En aucun cas, les propriétaires de chiens ne pourront faire baigner ceux-ci sans qu'ils soient tenus en laisse. »

L'administration municipale peut également, comme l'a jugé la cour de Caen (1), déterminer, dans un intérêt d'ordre public et de décence, les garanties d'âge et d'aptitude que doivent présenter les personnes qui guident les baigneurs à la mer; mais, dit le même arrêt, « ce droit ne saurait s'étendre jusqu'à constituer, au profit des agents privilégiés qu'elle autorise, le monopole d'une industrie que doivent pouvoir exercer indistinctement tous ceux qui réunissent les conditions exigées. »

Toutefois, ce principe ne doit pas empêcher les communes d'imposer un droit de stationnement à ceux qui veulent placer une cabine de baigneurs sur le rivage de la mer. Il ne s'agit plus ici seulement de l'exercice d'une industrie, mais, en outre, du droit d'affecter une dépendance du domaine public à un usage qui ne rentre pas nécessairement dans sa destination. (Voir les n°s 59 et suivants, ci-dessus).

Les rivages de la mer sont des dépendances du domaine public de l'État (arg. art. 538 c. civ.). On pourrait induire de là que la commune n'a pas le droit d'y concéder des droits d'usage exclusifs. Mais il n'en est point ainsi. Il résulte de l'art. 77, n° 5, de la loi communale que les communes peuvent concéder des droits de ce genre sur la *voie publique*. Cette expression est générale et comprend toutes les voies publiques établies sur le territoire de la commune, peu importe qu'elles dépendent de la grande voirie ou de la petite (2) On comprend pourquoi la loi n'a point fait de

---

(1) Caen, 21 août 1866. (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1867-II-220).

(2) Comp. art. 7 de la loi du 11 frimaire an VII. Dans la discussion de la loi sur les tramways, M. Beernaert, ministre des travaux publics, a soutenu qu'il n'était pas permis aux communes d'autoriser le stationnement des voitures de place sur la grande voirie. Mais M. Anspach a démontré que cette doctrine n'était pas fondée (*Ann. parl.* 1875-1876, p. 1109 et suiv.)

distinction en cette matière. En effet, la commune, investie du droit de veiller à la sûreté et à la commodité de toutes les voies publiques, est mieux que toute autre autorité, en mesure de reconnaître les cas dans lesquels ces intérêts sont conciliables avec les vœux du commerce et de l'industrie, avec les besoins et les plaisirs des populations. D'autre part, les revenus provenant des droits d'usage exclusifs concédés sur la grande voirie, peuvent être regardés comme une compensation des frais que la police de cette voirie entraîne pour la commune.

Il ne faut pas confondre en cette matière les *rivages* de la mer avec les *lais et relais*. Les rivages font partie du domaine public de l'État (art. 538 C. civ.); ils n'appartiennent à personne et l'usage en est commun à tous (art. 714 C. civ.); le public a le droit de s'en servir pour les besoins de la navigation et pour obtenir tous les autres avantages que la mer peut procurer. Ils comprennent, d'après le droit romain (Inst. Liv. II, tit. 1. § 3), tout ce que le plus haut flot de la mer peut couvrir en hiver, et, d'après l'ordonnance française de 1681 (liv. IV, tit. 7, art. 1), « tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves(1). » Les rivages constituent nécessairement des voies publiques : l'on ne conçoit pas qu'ils deviennent l'objet d'une propriété privée qui rendrait la mer inaccessible au public(2). C'est pourquoi ils sont compris dans le texte de l'art. 77, n° 5, de la loi communale.

Il n'en est pas de même des lais et relais de la mer. Les *lais* sont les alluvions qui se forment le long du rivage de la

---

(1) La définition romaine paraît s'appliquer à la Méditerranée; la définition française vise probablement l'Océan. MERLIN, *Questions de droit*, v[is] *Rivages de la mer*.

(2) Caen, 21 août 1866 (DALLOZ, *Rec. Pér*. 1867, II, 221).

mer; les *relais* sont les terrains que la mer abandonne, qu'elle délaisse(1). « Les terrains que, par l'effet seul de la nature, la mer laisse à découvert d'une manière permanente, disent MM. Aubry et Rau, cessent d'être des rivages et deviennent des relais. » En d'autres termes, les lais et relais correspondent à un accroissement géographique produit par l'action de la mer ou de toute autre cause naturelle. « C'est à tort, ajoutent ces auteurs, que l'art. 538 range les lais et relais de la mer parmi les dépendances du domaine public. Dans la réalité, ils font partie du domaine de l'État et, à ce titre, ils sont aliénables et prescriptibles. » Ceci résulte notamment de l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 qui permet au gouvernement de « concéder les marais, lais et relais de la mer... quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale. »

Le gouvernement a perdu ces distinctions de vue dans deux arrêtés royaux, du 1er février 1859 et du 20 novembre 1865, accordant à la ville de Blankenberghe, par application de l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 : 1° « La concession de la plage qui la borde; 2° L'autorisation d'affermer l'exploitation des voitures-baignoires qu'elle établira sur cette plage et de soumettre à une taxe communale celles y exploitées par les particuliers(2). »

Le premier de ces arrêtés contient notamment les dispositions suivantes : 3° « La durée de la concession sera de dix ans... 4° La redevance à payer par la ville à l'État est fixée à la moitié du produit qu'elle retirera, tant de la mise en adjudication du service de voitures-baignoires qu'elle établira que de la taxe qu'elle prélèvera sur les voitures-baignoires exploitées par les particuliers; l'autre moitié sera

(1) Comp. LAURENT, *Principes de droit civil*, t. VI, p. 62.
(2) *Moniteur belge* des 4 février 1859 et 26 novembre 1865.

employée par la ville à des dépenses de police et autres ayant pour objet la sécurité, l'agrément et l'utilité des baigneurs.... 8° Les dispositions que la ville prendra pour utiliser la partie de la plage qui lui a été concédée, devront être soumises à l'approbation du département des travaux publics, avant leur application... »

Cette concession ayant pour objet, non pas des lais ou relais, mais une plage, une portion du rivage de la mer[1], est illégale. En effet, comme le dit un arrêt[2], « aux termes de l'art. 538 C. Nap., les rivages de la mer sont considérés comme une dépendance du domaine public; à ce titre, ils ne sont susceptibles ni d'une propriété privée, ni d'une possession individuelle; ils sont destinés et asservis à l'usage de tous; ils sont hors du commerce et ne peuvent, dès lors, faire l'objet d'une convention. L'État lui-même a sur eux moins un domaine de propriété qu'un simple droit de protection et de surveillance dans un intérêt général. Si, aux termes de l'art. 714 C. Nap., il lui appartient, en vertu de ses devoirs de haute administration, de déterminer par des règlements de police, le mode de jouissance des biens dépendant du domaine public, il ne peut créer, au bénéfice d'un seul, un droit exclusif à un usage qu'il doit garantir indistinctement à tous.... »

Il suit de là que si la ville de Blankenberghe a pu concéder des droits de stationnement sur la plage, ces concessions ne trouvent pas leur justification dans les arrêtés prérappelés, mais uniquement dans l'art. 77, n° 5, de la loi communale.

---

(1) M. LITTRÉ, dans son *Dictionnaire de la langue française*, définit le mot *plage* : « Espace plat d'une étendue plus ou moins grande sur le rivage de la mer, et qui n'est recouvert d'eau que dans les grandes marées. » En réalité, d'ailleurs, la plage de Blankenberghe est un rivage

(2) Caen, 21 août 1866 (DALLOZ, *Rec. Pér.* 1867-II-221).



Indépendamment d'un droit de stationnement une fois payé et calculé d'après l'espace occupé et la durée de l'occupation, la commune peut imposer à ceux qui exploitent une cabine de baigneurs sur le rivage de la mer, l'obligation de se conformer à un tarif, et même d'abandonner au profit de la caisse communale une quote-part du prix de chaque carte de bain délivrée(1). Ces prestations sont des dépendances du droit de stationnement et ne constituent pas des impôts. (Comp. le n° 61 ci-dessus; voir encore ci-dessous, chap. V, sect. III).

---

(1) Le règlement communal de Blankenberghe du 1er juin 1877 contient un article 13, ainsi conçu : « Il sera délivré, dans des bureaux spéciaux.... des cartes de bains aux conditions suivantes : Par carte de bain, 75 centimes, dont 25 centimes pour la ville et 50 pour l'exploitant... Tout exploitant de voitures-baignoires, convaincu d'avoir admis au bain des personnes non munies de coupons pris aux bureaux spéciaux, sera éloigné de la plage avec toutes ses cabines-baignoires, à une première constatation, pour dix jours, à une deuxième, pour un mois, et à une troisième, pour le restant de la saison. »

---

## SECTION IV.

### DES LIEUX DE SÉPULTURE ET DU TRANSPORT DES CERCUEILS.

---

SOMMAIRE.

**204.** — Dispositions diverses concernant la police des cimetières, les exhumations, les inhumations et les lieux de sépulture. — Art. 16 et 17 du décret du 23 prairial an XII ; art. 77 du Code civil ; art. 315 du Code pénal.

**205-206.** — Violation de tombeaux ou sépultures. — Signes indicatifs de sépulture. Art. 452 et 526 du Code pénal.

**207.** — Inhumation dans les églises.

**208.** — Constructions dans le voisinage des cimetières. — Décret du 7 mars 1808. — Arrêté royal du 19 avril 1828.

**209-211.** — Ordonnances tendant à maintenir le bon ordre dans les cimetières.

**212-213.** — Transport des corps. — Règlements destinés à sauvegarder la salubrité des voies publiques et à prévenir les accidents et fléaux calamiteux. — Loi du 31 décembre 1854.

**214.** — Inhumation des libres-penseurs.

**215.** — Division des cimetières par cultes.

**216.** — Cette division est-elle encore obligatoire aujourd'hui ?

**217.** — Droit de police des bourgmestres.

**204.** — L'art. 16 du décret du 23 prairial an XII contient une disposition spéciale au sujet des attributions de l'autorité communale en cette matière. Il porte :

« Les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers, seront soumis à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales. »

L'article 17 du décret ajoute : « Les autorités locales sont

spécialement chargées de maintenir l'exécution des lois et *règlements* qui prohibent les exhumations non autorisées, et d'empêcher qu'il ne se commette dans les lieux de sépulture aucun désordre, ou qu'on s'y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts. »

Il s'agit ici de règlements communaux, puisque les exhumations intéressent avant tout la salubrité locale à laquelle la commune est chargée de pourvoir. L'article 17 montre donc que les communes ont compétence pour faire des ordonnances concernant les exhumations.

D'autre part, l'article 77 du Code civil suppose que les conseils communaux peuvent déterminer par des règlements le délai dans lequel les inhumations doivent avoir lieu. Il est conçu en ces termes : « Aucune inhumation ne sera faite sans une autorisation, sur papier libre et sans frais, de l'officier de l'état civil, qui ne pourra la délivrer qu'après s'être transporté auprès de la personne décédée, pour s'assurer du décès, et que vingt-quatre heures après le décès, *hors les cas prévus par les règlements de police.* »

Ce pouvoir réglementaire se retrouve dans l'article 315 du Code pénal de 1867. Il résulte en outre de cet article que les communes sont autorisées à faire des ordonnances de police relativement aux lieux dans lesquels les sépultures ne peuvent avoir lieu. Ce pouvoir leur appartenait déjà avant le Code pénal de 1867 en vertu de l'art. 3, n° 1, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, puisque cette disposition leur permet de prendre toute les mesures nécessaires pour écarter les causes d'insalubrité qui menacent les rues, quais, places et voies publiques.

L'article 315 du Code pénal de 1867 statue comme suit : « Seront punis de huit jours à deux mois d'emprisonnement, ou d'une amende de vingt-six francs à trois cents francs : Ceux qui auront contrevenu, de quelque manière

que ce soit, aux lois et aux règlements relatifs aux lieux de sépulture et aux inhumations précipitées. »

Les règlements que les conseils communaux font en cette matière ne peuvent être contraires au décret de prairial et spécialement à l'art. 1 de ce décret, ainsi conçu : « Aucune inhumation n'aura lieu dans les églises, temples, synagogues, hôpitaux, chapelles publiques, et généralement dans aucun des édifices clos et fermés où les citoyens se réunissent pour la célébration de leurs cultes, ni dans l'enceinte des villes et bourgs. »

**205**. — Les ordonnances concernant les exhumations non autorisées trouvent leur sanction dans l'article 453 du Code pénal, qui commine un emprisonnement d'un mois à un an et une amende de vingt-six francs à deux cents francs contre quiconque se rend coupable de violation de tombeaux ou de sépulture (1).

Il y a violation de sépulture du moment que, par un fait commis volontairement, il y a eu violation matérielle du tombeau ; le prévenu qui a agi volontairement ne peut se prévaloir de sa bonne foi, ni excuser le fait par l'intention qui l'a inspiré dans la violation dont il s'agit (2). »

**206**. — Faut-il considérer comme une violation de tombeau ou de sépulture le fait d'enlever ou de briser volontairement les croix et grillages placés sur les tombeaux, ou d'autres signes indicatifs de sépulture ?

Sous l'empire du Code pénal de 1810, les meilleurs auteurs voyaient le délit de violation de sépulture dans « tous les actes de destruction qui sont commis sur les tombeaux, sur

---

(1) Comp. cass. 6 mars 1876. (*Pas*. 1876-I-177).

(2) Déclar. faites par M. Lelièvre et par M. Tesch, ministre de la justice, à la Chambre des représentants (Séance du 1er avril 1859. Nypels, III, p. 312).

les ornements, sur les objets qui les recouvrent ou les décorent [1]. »

On pouvait reprocher à cette solution de donner parfois une extension trop grande à l'article 360 de ce Code, et d'appliquer les peines sévères comminées par cet article à des actes qui, tout en ne devant pas rester impunis, n'exigeaient pas une répression si sévère.

Des considérations de ce genre déterminèrent le conseil communal de Gand à voter, en séance du 18 avril 1863, le règlement suivant : « Sera puni d'une amende de quinze francs : Quiconque sera coupable d'enlèvement ou de bris volontaire de croix, grillages, pierre sépulcrale, ou de quelque autre signe indicatif de sépulture dans un des cimetières situés sur le territoire de la ville de Gand, dans tous les cas où le fait ne constituerait ni délit, ni contravention punis de peines plus fortes.... »

Les faits prévus par ce règlement sont atteints aujourd'hui par l'art. 526 du Code pénal de 1867, qui commine un emprisonnement de huit jours à un an et une amende de vingt-six francs à cinq cents francs contre quiconque aura détruit, abattu, mutilé ou dégradé des tombeaux, signes commémoratifs ou pierres sépulcrales. »

Cet article n'est pas applicable à ceux qui arrachent ou mutilent les arbres et arbustes plantés sur les tombeaux ou à ceux qui y cueillent des fleurs. Ces faits peuvent être réprimés par un règlement de police communale. La peine établie par le règlement concourra, le cas échéant, avec celle qui est prononcée par les art. 537, 543 et 544 du Code pénal.

---

(1) CHAUVEAU et F. HÉLIE, *Théorie du Code pénal*, n° 3040. Comp. MUYARD DE VOUGLANS, *Lois criminelles de la France*, p. 123, et JOUSSE, *Justice criminelle*, III, p. 666.

**207.** — Le danger des inhumations dans les églises ou autres édifices publics, et dans l'enceinte des villes et bourgs, préoccupa l'autorité publique dès la fin du XVIII^me^ siècle.

Par arrêt de règlement du 21 mai 1765 le parlement défendit d'enterrer dans les cimetières de Paris à partir du 1^er^ janvier 1766. Il ordonna en même temps qu'aucune sépulture ne pourrait été faite à l'avenir dans les églises, excepté celle des curés, des supérieurs, des fondateurs et des familles qui y auraient des chapelles et des caveaux... Ces dispositions furent renouvelées par une déclaration royale du 10 mars 1776.

L'attention des souverains de notre pays se porta sur les mêmes objets. En 1772, Marie-Thérèse consulta ses conseils de justice sur le projet qu'elle avait d'interdire les inhumations dans les églises (1).

Par décret du 13 mai 1781, Joseph II interdit « toute inhumation et enterrement dans les églises, chapelles, oratoires ou édifices couverts, y compris les monastères et couvents, dans la ville d'Ypres, à cause du fond générale-

---

(1) Le conseil de Flandre répondit à l'Impératrice dans la rescription du 5 juin 1772 :

« ...L'expérience journalière nous fait éprouver l'air malsain et pestitentiel qui règne dans nos églises. Qu'on y entre le matin au moment qu'on les ouvre, on y sent cette odeur cadavéreuse qui saisit d'abord et l'odorat et la poitrine, et à laquelle on ne résiste qu'avec peine, surtout lorsque le temps est nébuleux ou lorsque les chaleurs sont excessives. Aussi combien ne voit-on pas de personnes s'évanouir et tomber en faiblesse dans nos églises, qui, hors de là, ne se ressentent d'aucun mal, et heureuses encore celles à qui l'influence de ce mauvais air ne produit d'autre effet qu'une défaillance momentanée.

» Nous estimons donc qu'il convient d'abolir absolument l'usage d'enterrer dans les villes et spécialement dans les églises. L'ordonnance à émaner à ce sujet nous paraît devoir être absolument générale et assujétir toutes les personnes de tout état et de toutes conditions : séculiers, militaires, ecclésiastiques, et mêmes les moines... »

ment marécageux sur lequel cette ville est située [1], » et, le 26 juin 1784, ce souverain porta un édit contenant entre autres les dispositions suivantes :

« Art. 1. Personne de quelqu'état, condition, rang ou dignité que ce puisse être, soit laïque ou ecclésiastique, séculier ou régulier, de l'un ou de l'autre sexe, ne pourra dorénavant être enterré dans une église, chapelle, oratoire, ou autre édifice couvert, soit dans la ville, soit à la campagne.

» Art. 2. Nous déclarons de plus, qu'après le premier novembre de la présente année, on ne pourra plus enterrer dans les cimetières, ni autres endroits même découverts, situés dans les villes ou les bourgs.

» Art. 3. Dans les cas de contravention à ce qui est statué par les articles précédents, le cadavre sera exhumé pour être transporté dans le cimetière où il aurait dû être enterré; et tous ceux qui auront concouru, en quelque manière que ce soit, à cet enterrement dans un endroit prohibé, seront non-seulement tenus aux frais de l'exhumation et du transport, mais ils encourront aussi solidairement une amende de mille florins, dont un tiers au dénonciateur, un tiers à l'officier exploiteur et le tiers restant à la caisse de religion.... »

On a prétendu, sous l'empire du Code pénal de 1810, que l'amende comminée par l'art. 3 de l'édit de 1772 était applicable à ceux qui inhumaient un évêque dans l'intérieur d'une église. Cette doctrine n'est plus soutenable depuis le Code pénal de 1867 : le fait dont il s'agit tombe aujourd'hui sous l'application de l'art. 315 de ce Code. Cela résulte du texte de cet article combiné avec l'art. 1 du décret

---

(1) *Belg. jud.* 1875, p. 447.

de prairial et, plus nettement encore, de l'exposé des motifs(1).

Du reste, les tribunaux en prononçant la peine prévue par l'art. 315 devront, soit sur les conclusions de la commune, soit sur la réquisition du ministère public, ordonner l'exhumation et le transport au cimetière public des corps illégalement enterrés dans une église ou autre lieu prohibé. Le bourgmestre peut même faire procéder à ces opérations indépendamment de tout jugement. (Comp. les nos 125-131 ci-dessus).

**208.** — Le décret de prairial prescrit diverses mesures pour que les cimetières ne puissent pas compromettre la salubrité publique. Parmi ces mesures, on peut citer la disposition de l'art. 2 qui ordonne d'établir les cimetières hors des villes et bourgs et à une distance de trente-cinq à quarante mètres au moins de leur enceinte.

Cette disposition n'eût point fourni la garantie qu'on en attendait si, une fois le cimetière établi hors de l'enceinte et à la distance prescrite des villes et bourgs, les particuliers avaient eu le droit de faire, sur des terrains contigus, telles constructions qu'ils jugeraient convenables, sans observer aucune distance.

Le décret des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3, nos 1 et 5, charge les communes de veiller à la salubrité des voies publiques et de prendre les précautions nécessaires pour

---

(1) Nypels, II, p. 535. Voir aussi le rapport fait à la Chambre. (Nypels, II, p. 564). — M. l'abbé Desmet a fait observer au Congrès que la défense d'inhumer dans les édifices du culte n'est nullement inconciliable avec la liberté des cultes : « Quelques membres, dit-il à la séance du 23 décembre 1830, ont objecté aussi que par suite de l'art. 12 (art. 14 de la Constitution), on pourrait enterrer de nouveau dans les temples. Je dois l'avouer, Messieurs, une telle objection m'a étonné. Ce qui appartient au culte dans les inhumations, ce sont les prières et les cérémonies religieuses... » (Huyttens, *Discussions du Congrès*, I, p. 617).

prévenir les épidémies. Ces dispositions, combinées avec le décret de prairial, autorisaient virtuellement la commune à défendre de construire, sans autorisation, à la distance de 35 à 40 mètres des cimetières.

Mais ce pouvoir ne lui appartient plus depuis qu'un décret du 7 mars 1808 a statué comme suit :

« Art. 1. Nul ne pourra, sans autorisation, élever aucune habitation, ni creuser aucun puits, à moins de cent mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes en vertu des lois et règlements.

» Art. 2. Les bâtiments existants ne pourront également être restaurés, ni augmentés sans autorisation.

» Les puits pourront, après visite contradictoire d'experts, être comblés, en vertu d'ordonnance du préfet du département, sur la demande de la police locale. »

L'autorisation dont il s'agit dans ce décret doit être donnée par le bourgmestre (1), et les députations permanentes ont, en cette matière, remplacé les préfets (2).

Le roi des Pays-Bas a pris, le 19 avril 1828, un arrêté ainsi conçu :

« Nous, Guillaume.... Avons trouvé bon et entendu d'arrêter, en remplacement du susdit décret impérial du 7 mars 1808, les dispositions suivantes :

« Art. 1. Sans autorisation préalable, il ne pourra être élevé aucun bâtiment ni creusé aucun puits à une distance

(1) Loi du 30 juin 1842, modifiant l'art. 90 de la loi communale.

(2) Les préfets ont été remplacés pour certains objets par les gouverneurs, pour d'autres, par les députations permanentes. Lorsqu'en matière de salubrité publique, l'intérêt individuel est en conflit avec l'intérêt général, c'est ordinairement la députation qui est compétente pour vider le conflit. (Comp. la législation sur les établissements incommodes, insalubres ou dangereux. Voir aussi l'art. 3, nº 5, tit. XI du décret des 16-24 août 1790, *in fine*).

moindre de 35 à 40 aunes des cimetières établis hors des communes.

» Art. 2. Les propriétaires de bâtiments actuellement situés endéans cette distance, et qui voudront les agrandir ou les renouveler, seront tenus d'en donner connaissance à l'administration locale. »

Cet arrêté est-il légal? Le roi des Pays-Bas a-t-il pu abroger le décret du 7 mars 1808?

Le décret de 1808 ne saurait pas être considéré comme une mesure réglementaire tendant à l'exécution du décret de prairial; il déroge plutôt à ce dernier, et il a, comme lui, force de loi.

Or, le roi des Pays-Bas pouvait bien abroger des dispositions réglementaires; mais la Loi fondamentale ne lui reconnaissait pas le droit d'abroger les lois et les décrets ayant force de loi. La légalité de l'arrêté de 1828 paraît donc douteuse.

**209** — A qui appartient le droit de faire des règlements sur le maintien du bon ordre dans les cimetières? Est-ce au bourgmestre ou au conseil?

Ce droit appartenait incontestablement aux conseils municipaux sous l'empire du décret des 16-24 août 1790. Mais en est-il encore ainsi sous l'empire du décret de prairial?

Les mots : *administrations municipales* et *autorités locales* dont se servent les art. 16 et 17 du décret de prairial, visent les maires et leurs adjoints qui, en l'an XII, avaient à la fois le droit d'exécuter les règlements de police et le droit de les faire (1).

La loi communale (art. 78) a transféré aux conseils communaux le premier de ces droits et, le second, aux collèges

(1) Voir la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 12-15; cass. fr. 17 août 1833. (Dalloz, *Rép.* v° *Commune*, n° 638, note 1).

échevinaux ; mais celui-ci appartient aujourd'hui aux bourgmestres (1).

Le conseil communal peut donc aujourd'hui faire des ordonnances tendant à empêcher qu'il ne se commette dans les lieux de sépulture aucun désordre, ou qu'on s'y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts. Ce pouvoir lui appartient en vertu de l'art. 3, n° 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790 et des art. 16 et 17 du décret de prairial (2).

Le décret du 23 prairial an XII fut envoyé aux préfets accompagné d'une circulaire, en date du 8 messidor an XII, émanée du ministre de l'intérieur. Cette circulaire (3) contient un véritable commentaire du décret. Voici comment elle explique les art. 16 et 17 : « Quant aux art. 16 et 17, ils ont pour but de soumettre les lieux de sépulture, quels qu'en soient les propriétaires, à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales. — C'est donc à leurs soins et à leur zèle qu'il appartient de veiller à ce qu'il ne se commette aucun désordre dans les lieux de sépulture, et de renouveler en conséquence les défenses d'y laisser paître ou divaguer les animaux, d'y faire aucune œuvre servile, d'y commettre aucune indécence, d'y jeter ou conduire des immondices et d'y rien faire qui soit contraire au respect dû à la mémoire des morts. Elles auront également

---

(1) Loi du 30 juin 1842 modifiant l'art. 90 de la loi communale.

(2) Comp., en ce sens, une dissertation de M. Devos, publiée dans la *Belg. jud.* (1864, p. 529 et suiv.). Un arrêt de la cour de cassation porte que « l'art. 17 du décret de prairial pose une règle qu'il appartient aux conseils communaux de mettre en action. » (Cass. 29 mai 1865. *Pas.* 1865-I-195. Rapp. M. De Longé).

(3) Voir cette circulaire dans la *Belg. jud.* 1862, p. 1249 et suiv. Comp. l'*Instruction sur la police des inhumations*, adressée par le préfet du département de l'Escaut aux maires des communes de ce département, le 12 thermidor an XII. (*Recueil des arrêtés de ce préfet*, T. VIII, p. 102).



à renouveler aux fossoyeurs et à tous autres les défenses d'enlever les draps ou les linceuls dans lesquels les morts auront été ensevelis. » Parmi les actes contraires au respect dû à la mémoire des morts, on peut ranger encore la tenue des foires, marchés, jeux et assemblées profanes dans les cimetières, et les inscriptions qui blessent la bienséance et les bonnes mœurs (1).

Tels sont les principaux objets dont les conseils communaux ont à se préoccuper dans leurs règlements sur les lieux de sépulture.

**210**. — Le droit de police des conseils communaux en cette matière présente plusieurs particularités.

D'abord, il tend à garantir le maintien du bon ordre dans un lieu public; mais il a en outre un but plus élevé, qui consiste à assurer le respect dû à la mémoire des morts. L'art. 17 du décret de prairial a étendu ainsi, quant aux lieux de sépulture, les attributions de police appartenant au conseil sur tous les lieux publics.

En second lieu, ce droit de police s'applique à tous les lieux de sépulture (2), quel qu'en soit le propriétaire et lors même qu'ils ont été établis par des particuliers, en vertu de l'art. 14 du décret de prairial. Or, les lieux de sépulture établis en vertu de cet article ne sont pas des lieux publics. La commune exerce donc ici, par dérogation à l'art. 3, n° 3,

---

(1) *Rép. de l'admin.* de MM. Tielemans et De Brouckere, v° *Cimetière*, § 11; voir, en outre, sur les efforts faits à Anvers, au XV^me^ siècle, pour empêcher la tenue des foires sur le cimetière de Notre-Dame de cette ville, Mertens et Torfs, *Geschiedenis van Antwerpen sedert de stichting der stad tot onze tijden*, III, p. 192.

(2) Les cimetières ne peuvent appartenir qu'aux communes, ou aux particuliers. Voir, en ce sens, Gand, 28 mars 1877. (*Belg. jud.* 1877, p. 721 et suiv.). Le mot *particuliers* ne comprend pas les corporations religieuses. Voir les explications contenues dans le rapport de la section centrale sur le budget du ministère de la justice pour l'exercice de 1877. Ces explications sont rapportées dans la *Belg. jud.* 1877, p. 1008.



tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, un droit de police même sur des lieux privés.

Enfin le pouvoir réglementaire du conseil communal ne s'étend pas en principe hors du territoire de la commune. Le conseil n'a donc pas le droit de faire des règlements ou ordonnances applicables à des localités qui ne sont pas comprises dans ce territoire (1). Il en est autrement en matière de cimetières. Le droit de police de la commune s'exerce, quant aux cimetières publics, même sur ceux qui sont établis hors de son territoire. Ce point est nettement établi dans un arrêt de la cour de cassation du 29 mai 1865 (2). « Attendu, porte cet arrêt, que le décret du 23 prairial an XII dispose, dans son art. 1, qu'aucune inhumation n'aura lieu dans l'enceinte des villes et bourgs, et, dans son art. 2, qu'il y aura hors de chacune de ces villes et bourgs, *à la distance de* 35 *à* 40 *mètres au moins de leur enceinte,* des terrains spécialement consacrés à l'inhumation des morts; — Qu'il est donc entré dans les prévisions du décret que certains lieux de sépulture peuvent être situés hors du territoire de la commune au service de laquelle ils sont destinés; — Attendu que les art. 16 et 17 du décret ne distinguent pas ; que le premier soumet les lieux de sépulture à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales, tandis que le second charge spécialement les autorités locales de maintenir l'exécution des lois et règlements qui prohibent les exhumations non autorisées, et d'empêcher qu'il ne se commette, dans les lieux de sépulture, aucun désordre, ou qu'on s'y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts; — Attendu que de toute l'économie du décret de l'an XII et

(1) Cass. 28 avril 1842. (*Pas.* 1842-I-167). Comp. art. 1, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790.

(2) (*Pas.* 1865-I-195.) Rapp. M. De Longé.

notamment de la combinaison des art. 7, 10, 11, 19 § final, 21, 22, 25 et 26, il résulte que l'administration municipale ou l'autorité locale dont parlent les arts 16 et 17, est l'administration de la commune à laquelle le lieu de sépulture est affecté; — Qu'il est d'ailleurs conforme à la nature des choses que le droit de police soit exercé, en matière d'inhumation, par l'administration qui doit, à titre de son autorité, pourvoir à cette partie du service public et qui, ayant l'usage du lieu de sépulture, a le devoir de le surveiller.... — Attendu que le pourvoi invoque en vain le principe général que les conseils communaux ne peuvent faire des règlements de police obligatoires hors de leur territoire; que ce principe cesse d'être obligatoire lorsque le conseil règle un service public en vertu d'une loi spéciale; — Attendu, quant à l'objection déduite du danger d'insalubrité qui pourrait exister pour les communes limitrophes des grandes villes, qu'elle est sans valeur juridique, mais qu'en tout cas elle n'est pas sérieuse; car, d'une part, les terrains des cimetières ne sont acquis que sous le contrôle de l'autorité supérieure, et, d'autre part, si les actes d'une ville méconnaissent les garanties que stipulent les art. 3, 4, 5 et 6 du décret du 23 prairial an XII, la commune lésée trouverait dans le recours organisé par l'art. 87 de la loi communale une protection complète; — Attendu, enfin, qu'il n'y a aucune contradiction entre les principes consacrés par l'art. 108 de la Constitution et les dispositions légales qui, dans un intérêt communal, attribuent à une ville le droit de régler la police d'un lieu de sépulture légalement établi hors de son territoire;... »

**211.** — Les ordonnances faites par les conseils communaux en vue de maintenir le bon ordre dans les cimetières peuvent être sanctionnées par des peines de simple police. (Art 78 loi comm.). L'art. 315 du Code pénal n'est pas

applicable ici ; car lorsque cet article parle des ***règlements relatifs aux lieux de sépulture***, il ne vise pas toute espèce de règlements relatifs aux cimetières ; il ne s'occupe que de ceux qui fixent le lieu où les sépultures peuvent et doivent avoir lieu. Ceci résulte de l'exposé des motifs. On y lit ce qui suit : « Notre article réprime les infractions aux lois et règlements relatifs ***aux lieux de sépulture***. Le décret du 23 prairial an XII défend de faire aucune inhumation dans les églises, temples, synagogues, hôpitaux, chapelles publiques, et généralement dans aucun des édifices clos et fermés où les citoyens se réunissent pour la célébration des cultes, ni dans l'enceinte des villes et bourgs. Les dispositions de ce décret n'ayant pas de sanction pénale, le projet étend les pénalités de l'article 358 actuel à la violation des lois et règlements sur les lieux consacrés aux sépultures (1). »

**212**. — Les règlements dont il est parlé aux nos précédents ne sont pas les seuls que le conseil communal puisse faire en cette matière. Il tient en principe du décret des 16-24 août 1790 (art. 3, nos 1 et 5, tit. XI), combiné avec le décret des 19-22 juillet 1791 (tit. 1, art. 46), le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder la salubrité des voies publiques et pour prévenir les accidents et fléaux calamiteux. Il peut, par exemple, déterminer les heures pendant lesquelles les corps devront être transportés, l'itinéraire à suivre, toutes les précautions réclamées par la salubrité publique.

**213**. — Il convient de rappeler ici la loi du 31 décembre 1854, concernant le règlement de police du 25 mai 1852 de la ville d'Anvers sur le transport des cercueils.

---

(1) Nypels, II, p. 535. Voir aussi le rapport fait à la Chambre, *ibidem* II, p. 564.

Cette loi est ainsi conçue : « *Article unique.* — L'ordonnance de police communale, réglant le mode du transport des corps dans les communes où il n'existe pas d'entreprises et de marchés pour les sépultures, et prescrivant qu'à moins d'une autorisation spéciale du collége des bourgmestres et échevins, qui ne l'accordera que pour des cas exceptionnels, les cercueils ne pourront être portés que par les préposés de l'administration des hospices civils, rentre dans les limites de l'article 78 de la loi du 30 mars 1836, de l'article 21 du décret du 23 prairial an XII et de l'article 9 du décret du 18 mai 1806, et n'est contraire ni à l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 ni à l'article 2 de la loi du 21 mai 1819. »

La loi du 31 décembre 1854 a été votée à la suite d'un arrêt rendu par la cour de cassation, chambres réunies, le 2 février 1854 (1). Voici comment M. le procureur général Leclercq, à l'audience solennelle de rentrée du 15 octobre 1870 (2), a indiqué l'origine de cet arrêt et de la loi qui en a été la conséquence.

« Cet arrêt touche, dit-il, à la liberté commerciale et industrielle, reconnue par l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791 et l'article 2 de la loi du 21 mai 1819.

» S'attachant strictement à ces dispositions, deux tribunaux de première instance dont les jugements ont été successivement annulés, avaient déclaré illégal un règlement communal qui avait confié le transport des cercueils, à l'église et au cimetière, aux employés des hospices à l'exclusion de toutes autres personnes, sauf dans des cas exceptionnels où elles y seraient autorisées par le collége des bourgmestre et échevins.

---

(1) *Pas.* 1854-I-75. Voir aussi cass. 6 juin 1853. (*Pas.* 1853-I-383.)
(2) Ce discours est reproduit dans la *Pasicrisie*, année 1871.

» Ils avaient refusé de voir une modification à ces dispositions dans les lois, relatives aux inhumations et aux convois funèbres, du 23 prairial an XII et du 18 mai 1806, qui attribuent aux maires le règlement du transport des corps sauf approbation du préfet; ils en avaient vu une, il est vrai, dans la loi du 21 mai 1819 sur les patentes, mais seulement pour les professions dont l'exercice serait interdit par des lois ou par des règlements revêtus de l'approbation du roi.

» Les lois de l'an XII et de 1806 permettaient, suivant eux, de régler le transport; mais interdire n'est pas régler, et quant à la loi de 1819, elle n'autorise l'interdiction que par la loi ou par un règlement revêtu de l'approbation du roi, approbation qui manquait au règlement dont l'application était demandée.

» La cour a pensé que les jugements dénoncés renfermaient les exceptions au principe de la liberté professionnelle dans des limites trop étroites.

» Les lois de l'an XII et de 1806, portées par des motifs d'ordre, de décence et de salubrité publique, comprennent nécessairement, selon les exigences des temps et des lieux dans le mode de transport des corps, le choix des agents qui peuvent en être chargés.

» Ces lois, en déléguant un pareil pouvoir aux maires, sauf approbation des préfets, interdisent par cela même le transport des corps hors des conditions auxquelles il est autorisé par une ordonnance régulière de police municipale, et réalisent ainsi directement l'exception consacrée par la loi du 21 mai 1819.

» Cette décision, puisée dans l'esprit non moins que dans les termes de la loi, a été confirmée par une loi interprétative du 31 décembre 1854; elle détermine, ainsi que cette loi, l'étendue d'une disposition d'ordre public, dont l'impor-

tance ne peut échapper à personne dans un temps où la société religieuse est si troublée et si diverse. »

Aux considérations présentées par M. Leclercq, on peut ajouter qu'aux termes de l'article 19 du décret du 23 prairial an XII : *L'autorité civile est seule chargée de faire porter, présenter, déposer et inhumer les corps*. Il suit de là que l'autorité civile est investie du monopole du transport des corps; dès lors elle est libre soit de le faire opérer par ses propres agents, soit de désigner les personnes qui pourront s'en charger, et comme les ordonnances de police qu'elle fait en cette matière rentrent ainsi dans le cercle de ses attributions, elle peut les sanctionner par des peines de simple police.

**214.** — Dans leurs ordonnances sur le transport des corps, les conseils communaux doivent éviter de créer des inégalités entre les citoyens et de blesser la liberté de conscience.

Une ordonnance du maire de Toulon, en date du 30 décembre 1874 (1), règle en ces termes les inhumations faites sans le concours d'un ministre du culte :

« Art. 1. Lorsqu'une inhumation devra être faite sans le concours des ministres d'un culte reconnu par l'État, les témoins devront le déclarer à la mairie en faisant enregistrer le décès, après avoir justifié de leur mandat par la production, soit d'une autorisation de la famille, soit des dernières volontés écrites du défunt.

« Cette déclaration sera inscrite sur un registre ouvert à cet effet et signée par les témoins; avis en sera donné au commissaire central de police et à l'inspecteur du cimetière, afin d'assurer l'exécution des mesures prescrites dans le présent arrêté.

---

(1) *Belg. jud.* 1875, p. 464. Comp. un arrêté pris, dans un tout autre esprit, par le maire du Mans, le 20 juin 1876 (*Belg. jud.* 1876, p. 1504).

» Art. 2. Le convoi funèbre ne pourra se composer de plus de cent cinquante personnes.

» Art. 3. Il se rendra directement, et par le chemin le plus court, de la maison mortuaire au cimetière.

» Aucune lecture ne pourra être faite ; aucun discours ne pourra être prononcé ni pendant le trajet, ni sur les lieux de sépulture.

» Art. 4. Les témoins chargés de la déclaration de décès devront s'engager par écrit à assurer l'exécution des mesures ci-dessus.

» Art. 5. Ampliation dudit engagement contenant les noms, les prénoms et le domicile des témoins ordonnateurs et organisateurs du convoi civil, sera remise à M. le commissaire central chargé de veiller à l'exécution de toutes les prescriptions sous la responsabilité des organisateurs.

» Art. 6. Le maire fixera pour chaque convoi l'heure à laquelle il devra avoir lieu et le parcours qu'il devra suivre.

» Art. 7. Un lieu de sépulture particulier, ayant une entrée distincte, sera affecté, dans le cimetière communal, à l'inhumation des personnes décédées pour lesquelles aura été faite la déclaration prescrite par l'art. 1.

» Art. 8. L'inspecteur des cimetières et un agent de la sûreté publique assisteront aux inhumations et constateront, par procès-verbaux, les contraventions qui pourraient être commises... »

Nous n'avons pas à examiner si cet arrêté a pu être considéré comme légal en France. Mais il est certain qu'en Belgique, les conseils communaux n'auraient pas le droit d'en reproduire les dispositions dans une ordonnance de police.

Sans examiner ces dispositions en détail, bornons-nous à faire remarquer que, dans leur ensemble, elles ne tendent pas à garantir la salubrité publique ; elles n'ont pas non plus

pour objet le maintien de l'ordre public; car celui-ci peut être compromis par ce que l'arrêté permet non moins que par ce qu'il défend. En réalité, cet arrêté ne vise qu'à flétrir, par un système de mesures exceptionnelles, toute inhumation faite sans le concours d'un ministre du culte. Sous ce rapport, il méconnaît gravement le principe de la liberté de conscience.

**215.** — L'art. 15 du décret de prairial est ainsi conçu : « Dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte doit avoir un lieu d'inhumation particulier; et dans les cas où il n'y aurait qu'un seul cimetière, on le partagera par des murs, haies ou fossés, en autant de parties qu'il y a de cultes différents, avec une entrée particulière pour chacune, et en proportionnant cet espace au nombre d'habitants de chaque culte. »

Quel est le but de ces dispositions? Ont-elles été édictées dans la pensée que l'inhumation est un acte religieux et que les particuliers ont le droit d'être inhumés dans un lieu propre à leur culte? Non; car, comme le dit M. Tielemans, « Autrefois les cimetières étaient des établissements religieux... mais après la Révolution française... l'inhumation des morts ne fut plus, aux yeux de l'Assemblée nationale et des législatures qui l'ont suivie, qu'un acte purement civil auquel la religion pouvait bien encore mêler ses cérémonies, mais qui était absolument et entièrement indépendant de l'autorité ecclésiastique... ». Loin de déroger à ce principe nouveau, le décret de prairial l'affirme lorsque, notamment, il soumet les lieux de sépulture, quel qu'en soit le propriétaire, *à l'autorité*, *police* et *surveillance des administrations municipales* (art. 16), et lorsqu'il statue

(1) *Répertoire de l'administration*, v° *Cimetière*, p. 27.

que, ***dans tous les cas, l'autorité civile est chargée de faire porter, déposer et inhumer les corps.***

Beaucoup moins encore l'art. 15 du décret de prairial a-t-il pour but de conférer à chacun des cultes reconnus le droit de réclamer un lieu de sépulture particulier pour ses adeptes. La Révolution avait, comme on vient de le dire, enlevé aux cimetières tout caractère confessionnel, et Napoléon, tout en restaurant le culte catholique en France, n'avait point voulu ni le soustraire, dans ses manifestations temporelles, à la suprématie de l'État, ni, moins encore, aliéner, à son profit, la moindre parcelle de l'indépendance et de l'autorité du pouvoir civil.

Qu'on lise le Concordat et qu'on examine l'attitude qu'y prend le chef de l'État. Cette attitude n'est pas celle d'un humble serviteur de l'Église prêt à lui faire réparation et amende honorable pour les avantages que la Révolution lui avait enlevés ; elle est celle d'un maître qui veut par raison politique lui accorder, avec le droit de vivre, les moyens temporels nécessaires pour assurer son existence, mais qui au surplus la tient courbée sous sa main de fer, là où l'intérêt de la société civile est directement ou indirectement en jeu. Et ce n'est certes pas dans le décret de prairial que Napoléon s'est départi de cette ligne de conduite. On lit dans l'article 19 du décret : « Lorsque le ministre d'un culte, sous quelque prétexte que ce soit, se permettra de refuser son ministère pour l'inhumation d'un corps, l'autorité civile, soit d'office, soit sur la réquisition de la famille, commettra un autre ministre du même culte pour remplir ces fonctions.... ». On voit bien quels sont les devoirs que ce langage impérieux et hautain impose aux ministres des cultes ; on y voit bien l'empire souverain que l'État s'arroge sur eux ; on y chercherait vainement la concession, au clergé, du droit de s'immiscer dans l'acte civil de l'inhumation. Si la division

des cimetières prévue par l'art. 15 avait été établie au profit des ministres des cultes, le décret leur eût conféré le droit de désigner à l'autorité civile les individus qui pouvaient réclamer l'inhumation dans la partie du cimetière affectée à leur culte. Dans le système du décret (art. 19) au contraire, c'est l'autorité civile qui juge souverainement à quel culte un individu appartient, à quelles cérémonies religieuses il a droit, et, dès lors, aussi dans quelle partie du cimetière il doit être enterré.

Du reste, à moins d'enlever l'autorité sur les lieux de sépulture au pouvoir civil et de la remettre tout entière aux mains des ministres des cultes, il est impossible d'appliquer l'article 15 du décret de prairial de manière à satisfaire aux prescriptions des diverses religions positives.

Ainsi, d'après la doctrine catholique, on ne peut enterrer dans le cimetière bénit ni les excommuniés, ni ceux qui, n'ayant pas satisfait à leur devoir pascal, meurent sans donner des marques de repentir, ni les enfants qui, nés de parents catholiques, sont morts sans baptême[1]. Au contraire, les enfants nés de parents non catholiques ont droit à cette sépulture s'ils ont été baptisés, même par un infidèle, pourvu que l'intention de celui-ci ait été de faire en cela ce que fait l'église catholique ; car ces enfants meurent sans péché[2]. Or, en appliquant la règle de la division des cime-

---

(1) SOHET, *Institutes de droit*, liv. II, tit. XVI, nos 1-9. DURAND DE MAILLANE, *Dict. de droit canonique*, vo *Sépulture*. Il en était de même autrefois de ceux qui étaient morts intestats ou sans avoir fait de legs pieux. Voir, sur ce point, HENRION DE PANSEY, *De l'autorité judiciaire* en France, chap. XXVI; AUG. THIERRY, *Recueil des monuments inédits de l'histoire du Tiers-Etat* (Histoire d'Amiens); et PAPON, *Recueil d'arrests notables*, liv. XX, tit. 8.

(2) Voir l'*Instruction chrétienne tirée du catéchisme du Concile de Trente* de JACQUES TALON, prêtre de la congrégation de l'oratoire, 2me partie, *Du baptême*, nos IV et VII. Comp. DURAND DE MAILLANE, vo *Sépulture*, et VAN ESPEN, *Jus ecclesiasticum universum*, Part. II, tit. II, chap. II, no 11.

tières par cultes, l'autorité civile ne pourrait tenir compte des distinctions que l'on vient de signaler. Elle devrait, dans les cas dont il s'agit, fonder ses classifications sur la religion d'origine ou sur celle des parents. L'excommunié, le mauvais catholique auraient droit à la sépulture dans le cimetière bénit, sauf le cas où il serait démontré qu'ils auraient embrassé une autre religion positive; d'autre part, les enfants seraient censés en tout cas appartenir au culte de leurs parents et devraient être enterrés dans la partie du cimetière réservée à ce culte. Telle devrait être en cette matière la ligne de conduite de l'autorité civile. En agissant autrement, elle serait amenée, ou bien à ne suivre aucune règle, ou bien à empiéter sur le domaine des religions positives, ou bien à abdiquer au profit des ministres de celles-ci.

Si l'art. 15 n'est point une mesure protectrice des droits religieux des individus ou des cultes, quelle est donc son caractère? Il constitue une simple mesure de police. Ce qui le prouve, c'est la circulaire prérappelée (voir le n° 209, ci-dessus) du 8 messidor an XII, qui dit à propos de cet article : « La profession des différents cultes dans une même commune a souvent donné lieu, quant aux inhumations, à des querelles et des discussions religieuses. Pour en empêcher le retour, le gouvernement a pensé que dans les communes chaque culte devait avoir un lieu d'inhumation particulier; il en a fait en conséquence l'objet de l'art. 15 du décret. Il a de plus ordonné, dans le cas où il n'y aurait qu'un seul cimetière, qu'il fût partagé par des murs, haies ou fossés, en autant de parties qu'il y a de cultes différents, avec une entrée particulière. »

L'art. 15 tend donc simplement à maintenir la tranquillité et le bon ordre dans les cimetières.

**216**. — Cet article est-il encore applicable aujourd'hui que

la Constitution a proclamé la liberté des cultes, leur égalité devant la loi, et, virtuellement, l'incompétence du pouvoir civil pour rechercher les opinions religieuses des individus ?

On a vu au n° 185 ci-dessus, qu'en général les dispositions du titre II de la Constitution n'ont point eu pour effet de restreindre le droit de police des conseils communaux. Mais il faut bien admettre une exception à cette règle lorsqu'il s'agit d'un droit de réglementation absolument incompatible avec quelque principe constitutionnel. Ainsi en est-il dans le cas qui nous occupe. Comme M. Frère-Orban l'a dit au Sénat (1), dans notre système constitutionnel, la division des cimetières suivant les cultes est une chose impossible. L'autorité civile aujourd'hui ne connaît pas les cultes ; elle n'a pas le moyen de les connaître et la Constitution lui interdit de se livrer, à cet égard, à la moindre investigation ; car, à la différence des autres libertés, qui ne cessent pas d'exister lorsque des tiers sont témoins de l'usage qu'on en fait, la liberté de conscience n'est réellement sauvegardée que si l'on peut, à son gré, manifester ses convictions religieuses au dehors, ou les refouler au fond de son cœur et les soustraire à toute recherche de la part des tiers (2).

**217.** — Le droit de police conféré aux *autorités locales*, c'est-à-dire aux maires, par les art. 16 et 17 du décret de prairial, comprenait non-seulement le droit de réglementer, mais encore le droit de faire des injonctions ou prohibitions individuelles, indépendamment de l'existence de tout règlement. En effet, ce dernier mode d'action rentre essentiellement dans les attributions de fonctionnaires investis d'un pouvoir exécutif.

---

(1) Séance du 8 août 1862. *Ann. parl.* 1861-1862, p. 328 et suiv.

(2) Voir, en ce sens, *Belg. jud.*, 1864, p. 529 et suiv. Voir, en sens contraire, un arrêté royal du 26 mai 1874 (*Moniteur* de 1874, p. 1633) annulant une délibération du conseil communal de La Bouverie.

Or, comme on l'a vu (n° 209 ci-dessus), le droit de réglementer a seul été transféré en cette matière au conseil communal.

Il suit de là que les bourgmestres qui sont chargés aujourd'hui d'exécuter les ordonnances de police relatives au bon ordre dans les cimetières, peuvent, là où elles font défaut ou présentent des lacunes, y suppléer par des prohibitions ou injonctions individuelles. Celles-ci sont légales toutes les fois qu'elles rentrent dans les termes du décret de prairial et qu'elles ne sont d'ailleurs pas contraires aux ordonnances du conseil.

On peut citer, à titre d'exemple de ces mesures, la défense faite à des individus déterminés, de prononcer des discours funèbres dans les lieux de sépulture ou de s'y livrer à certaines manifestations, ou bien l'ordre donné, dans certaines circonstances, de sortir du cimetière.

Le bourgmestre peut garantir l'exécution de ces ordres ou défenses, non pas par des dispositions pénales, mais seulement par des actes de police administrative, comme l'expulsion des contrevenants, ou la fermeture momentanée du cimetière.

Si d'ailleurs il surgissait quelque événement imprévu, tel qu'une épidémie subite, réclamant des précautions immédiates, le bourgmestre aurait le droit de faire des ordonnances de police en se conformant à l'art. 94 de la loi communale.

## SECTION V.

### PROSTITUTION.

SOMMAIRE.

**218.** — Dispositions régissant la matière.
**219.** — But des règlements concernant la prostitution.
**220-221.** — Qui a qualité pour constater que des personnes ou des lieux sont notoirement livrés à la débauche ?
**222.** — Limites des pouvoirs du conseil communal et de ceux du collége échevinal.
**223-224.** — Lorsqu'une fille a été inscrite par le collége sur le registre des prostituées, est-elle recevable à prouver que cette inscription a été faite indûment ?
**225.** — Explorations corporelles.
**226-227.** — Règlements divers concernant la prostitution. — Suppression des maisons de débauche.

**218.** — L'article 3, n° 3, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790 conférait implicitement aux conseils communaux le droit de prendre les mesures nécessaires pour maintenir le bon ordre dans les maisons de prostitution ; car celles-ci constituent des lieux publics dans le sens de cette disposition.

Mais la police de ces établissements touche à l'hygiène et à la morale publiques. Il n'appartenait pas aux communes, sous l'empire de cette loi, de s'occuper de cette police, au point de vue de ces intérêts.

La compétence des conseils communaux a été considérablement étendue en cette matière par la loi communale, dont l'art. 96 est ainsi conçu :

« Au collége des bourgmestre et échevins appartient la surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche.

» Il prend à cet effet les mesures propres à assurer la sûreté, la moralité et la tranquillité publiques.

» Le conseil fait à ce sujet tels règlements qu'il juge nécessaires et utiles. »

**219**. — Les règlements communaux peuvent donc s'occuper aujourd'hui non-seulement des lieux où s'exerce la prostitution, mais encore des personnes qui s'y adonnent, et il peut en être fait, soit en vue des intérêts faisant l'objet de la loi des 16-24 août 1790, soit encore en vue de la sûreté et de la moralité publiques.

L'article 96 de la loi communale a été inséré dans cette loi sur la proposition de la section centrale. Le rapport de M. Dumortier le justifie en ces termes :

« La police des maisons de débauche entre dans les attributions des autorités communales, et il importe qu'elles puissent prendre toutes les mesures qu'elles croiront utiles pour préserver la santé (1), la moralité et la tranquillité publiques. C'est là un devoir qui incombe à toute bonne administration; celles qui le négligent sont gravement coupables devant les populations qu'elles sont appelées à protéger. Mais, dans l'état actuel de la législation, des doutes se sont élevés sur la légalité des mesures prises par les administrations communales; on a été jusqu'à prétendre que tout ce qui se fait aujourd'hui dans l'intérêt de la morale publique, constitue autant d'actes arbitraires. C'est pour

(1) Au second vote (25 février 1836) l'article a été voté tel qu'il figure dans la loi, sans discussion. Dans la rédaction adoptée lors du premier vote le mot *santé* remplaçait celui de *sûreté* qu'on lit dans la loi. Il n'est pas douteux du reste, qu'en cette matière, la sûreté publique comprend la santé publique.



faire cesser ces doutes qu'à la demande de la cinquième section, nous avons introduit dans la loi l'article que nous vous proposons en ce moment. »

**220.** — Le droit de réglementer prévu par l'article 96 est restreint au cas où il s'agit de personnes ou de lieux *notoirement* livrés à la débauche. — Qui a qualité pour constater cette notoriété ?

Toute autorité investie d'une attribution a, en principe, le droit de vérifier l'existence des faits qui donnent lieu à l'exercice de cette attribution, ou, en d'autres termes, le droit de vérifier sa compétence. C'est au collége échevinal que la loi a confié la surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche. C'est donc à ce corps qu'il appartient de constater la notoriété. Il suit de là que le collége fait un acte de sa compétence lorsqu'il ordonne l'inscription de telle femme sur le registre de la prostitution.

**221.** — Le conseil est-il compétent pour indiquer les circonstances auxquelles on pourra reconnaître la notoriété ?

Nous ne le pensons pas. La loi a délégué au collége le droit de vérifier l'existence de la notoriété, et, par conséquent, d'en définir les caractères d'après sa conscience et sa raison. D'autre part, il n'est pas permis au conseil d'interpréter la loi, ni, dès lors, de fixer le sens du mot *notoirement*.

**222.** — La mission du conseil ne commence qu'après que le collége a constaté la notoriété. C'est alors seulement qu'il est appelé à faire *à ce sujet*, dit l'art. 96, c'est-à-dire dans l'intérêt de la sûreté, la moralité et la tranquillité publiques, tels règlements qu'il juge nécessaires et utiles.

Là où ces règlements existent, le collége est tenu de s'y conformer. S'il n'en existe pas, il peut y suppléer, non pas par des dispositions générales — car il n'a pas de pouvoir réglementaire, — mais par les mesures individuelles nécessaires pour accomplir le mandat dont la loi l'a chargé.

**223.** — Lorsque le collége a fait inscrire une fille sur le registre des prostituées, et qu'elle est ensuite poursuivie du chef de contravention à une ordonnance relative à ces filles, est-elle recevable à prouver qu'elle a été inscrite indûment au registre?

Cette question a fait en France et en Belgique l'objet de débats solennels. En France, la cour de cassation l'a résolue affirmativement (1). Notre cour de cassation a statué dans le sens contraire, d'abord par un arrêt du 14 mai 1866 rendu sur les conclusions conformes de M. Cloquette, puis, dans la même affaire, chambres réunies, le 24 octobre 1866, contrairement aux conclusions de M. le procureur-général Leclercq (2).

La seconde solution mérite la préférence. La constatation de la qualité de fille notoirement livrée à la débauche est, comme on l'a vu, un acte rentrant dans les pouvoirs du collége. Les tribunaux ne pourraient contrôler cet acte sans empiéter sur les attributions de l'autorité administrative. Vainement objecte-t-on que, compétents pour constater un délit, ils le sont également pour rechercher l'existence des divers éléments qui le constituent. Ce principe n'est pas applicable quand l'autorité administrative a reçu de la loi la mission de déclarer l'existence d'un de ces éléments; car alors, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, elle prononce souverainement et sa déclaration lie les tribunaux. Vainement encore objecterait-on

---

(1) Cass. fr. 24 nov. 1865 et 8 mars 1866. (Dalloz, *Rec. Pér.* 1866-1-140 et 141).

(2) Cass. 14 mai 1866. (*Pas.* 1866-I-292). Rapp. M. Vandenpeereboom. Cass. chambr. réun. 24 octobre 1866. (*Pas.* 1867-1-11). Rapp. M. Keymolen. — Voir les observations faites sur ce second arrêt par M. le procureur-général Leclercq à l'audience solennelle de rentrée du 15 octobre 1870, à la page XV de son discours, inséré dans la *Pasicrisie*, année 1871,



que le pouvoir judiciaire ne doit appliquer les arrêtés administratifs que s'ils sont conformes aux lois. Cette règle autorise les tribunaux à relever les erreurs de droit dont ces arrêtés sont entachés, mais non pas les erreurs de fait que l'autorité administrative a pu commettre dans l'exercice de ses attributions. C'est ainsi que lorsque l'autorité communale a déclaré qu'un bâtiment menace ruine, et qu'elle en a ordonné la démolition, les tribunaux sont incompétents pour contrôler le mérite de cette déclaration : ils doivent l'accepter telle qu'elle est, et la respecter comme si elle était l'expression de la vérité [1].

**224.** — Bien que la doctrine de notre cour de cassation soit conforme à la loi, l'on ne saurait s'empêcher de reconnaître que, dans la pratique, elle peut donner lieu aux abus les plus graves. Dans le système de la loi, il dépend de quelques hommes agissant dans le silence du cabinet, sans contradiction, en dehors de tout contrôle, d'inscrire une fille sur le registre des prostituées. Leur acte, dicté peut-être par les faux rapports de la haine, de la vengeance, de la légèreté même, n'est sujet à aucun recours au profit de la malheureuse qui en est la victime. Il existe un recours à l'autorité supérieure, a dit M. Cloquette devant la cour de cassation [2]; mais il n'en est point ainsi. L'art. 87 de la loi communale permet, il est vrai, au roi d'annuler les actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l'intérêt général. Mais il ne s'agit pas ici d'un acte sortant des attributions du collége, ou contraire aux lois; d'autre part, si intéressant que soit le sort de la fille lésée,

---

(1) Cass. 17 juin 1861. (*Pas.* 1861-I-339). Rapp. M. Fernelmont.
(2) *Pasicr.* 1866-I-295.

on ne saurait admettre que cette lésion blesse l'intérêt général. Voilà donc, à l'ombre d'une procédure mystérieuse, n'admettant ni défense, ni recours, une femme dont la réputation sera désormais livrée à l'infamie, et dont le corps sera abandonné aux brutales investigations de la police[1]. La loi qui permet de pareils abus est assurément une loi condamnée.

**225.** — Le droit de surveiller les personnes et les lieux notoirement livrés à la débauche et de prendre, en cette matière, les mesures nécessaires pour garantir la sûreté publique, emporte le droit de faire procéder à des explorations corporelles sur les personnes livrées à la débauche ou notoirement connues comme telles.

Ce droit n'a pas été enlevé au collége par l'art. 25 de la loi du 20 avril 1874, sur la détention préventive, qui statue que : « Hors le cas de flagrant délit, aucune exploration corporelle ne pourra être ordonnée, si ce n'est par la chambre du conseil, par la chambre des mises en accusation, ou par le tribunal ou la cour saisis de la connaissance du crime ou du délit.... » Cette disposition ne vise que le cas où l'exploration a lieu en vue de la recherche des crimes ou délits.

Le collége ne peut pourtant pas, sur le simple soupçon qu'une femme s'adonne à la prostitution, ordonner une exploration corporelle : ce serait porter atteinte au principe de la liberté individuelle. Cette opération peut être prescrite seulement lorsqu'il résulte de circonstances dont le collége est juge, qu'une femme se livre notoirement à la débauche.

---

(1) Comp. cass. 21 fév. 1848 (*Pas.* 1848-I-179) qui proclame la légalité des règlements communaux soumettant à l'inscription et aux visites sanitaires les femmes, même mineures, qui se livrent habituellement à la prostitution.

**226**. — Parmi les règlements tendant à garantir la sûreté publique en cette matière, on peut citer ceux qui obligent les prostituées à se soumettre à la visite des médecins commissionnés par la commune, ou qui enjoignent aux chefs de maisons de prostitution de s'assurer, à des époques déterminées, de l'état sanitaire des filles qui habitent ces maisons.

Les dispositions portant qu'aucune de ces filles ne peut se montrer aux passants, et que les fenêtres des maisons où elles logent, seront cadenassées et garnies à la partie inférieure de vitres dépolies, à la hauteur à fixer par l'autorité, se rattachent au maintien de la moralité publique.

Quant aux règlements qui défendent à ceux qui tiennent des maisons publiques de chercher à retenir une fille ou de retenir ses effets d'habillement, ils ont pour but d'empêcher les rixes, les querelles, le tumulte, et d'assurer ainsi la tranquillité publique. Certains règlements ordonnent, à cet effet, que lors de l'entrée d'une femme dans une maison de prostitution, il sera dressé par le chef de l'établissement un inventaire des objets d'habillement qu'elle apporte ; que ces objets devront lui être rendus lorsqu'elle voudra quitter la maison, et qu'on ne pourra les retenir sous aucun prétexte.

Il serait impossible à la commune de remplir sa mission, s'il lui était interdit de soumettre à un traitement médical les filles notoirement livrées à la débauche qui sont atteintes de maladies contagieuses. De là le droit du conseil de comminer des peines de simple police contre ces filles, dans le cas où elles refuseraient d'entrer à l'hôpital affecté au traitement de ces maladies, ou bien dans le cas où elles s'évaderaient de cet établissement avant leur entière guérison.

Mais ce pouvoir n'appartient pas à la commune à l'égard des filles qui sont accidentellement reconnues atteintes de

ces maladies, sans être d'ailleurs notoirement livrées à la débauche. Moins encore la commune a-t-elle ce pouvoir à l'égard d'individus du sexe masculin[1].

**227.** — Le conseil communal peut obliger ceux qui se proposent d'ouvrir une maison de débauche à faire une déclaration préalable au collége échevinal; il lui est même permis de subordonner cette ouverture à une autorisation de ce corps. Vainement invoquerait-on ici le principe de la liberté de l'industrie : ce principe ne protége point l'exercice d'industries honteuses.

Il suit de là que l'ordonnance qui emporterait suppression des maisons de prostitution et interdiction d'en établir à l'avenir, ne serait pas contraire à la loi et ne sortirait pas des attributions de la commune. Mais elle pourrait être, le cas échéant, annulée par le gouvernement comme contraire à l'intérêt général. En effet, dans les localités importantes surtout, elle aurait pour effet d'étendre la prostitution clandestine et de compromettre ainsi gravement la sûreté, la moralité et la tranquillité publiques [2].

---

(1) C'est pourquoi l'art. 62 du règlement communal de la ville de Gand du 21 décembre 1850 paraît illégal.

(2) Comp. arr. roy. annulant une délibération du conseil communal de St-Nicolas. Cet arrêté figure au *Moniteur* du 21 septembre 1878.

## SECTION VI.

### SPECTACLES.

---

### SOMMAIRE.

**228. — Origine de l'art. 97 de la loi communale.**
**229. — Cet article confie la police des théâtres au conseil communal et au collége des bourgmestre et échevins.**
**230. — Liberté d'élever des théâtres publics.**
**231. — Droit appartenant au collége d'interdire toutes représentations en certaines circonstances.**
**232. — Le conseil peut-il comminer une peine contre l'artiste qui, hors les cas de maladie, empêche une représentation par son refus de jouer ?**
**233. — Représentations contraires à l'ordre public.**
**234. — Règlements relatifs aux théâtres communaux.**
**235. — Défense faite aux acteurs de rien intercaler dans leurs rôles.**

**228.** — Sous l'empire du décret des 16-24 août 1790 et de la loi des 19-22 juillet 1791, l'autorité municipale avait non-seulement le droit de maintenir le bon ordre dans les spectacles, mais encore celui d'interdire les représentations théâtrales. L'art 3, n° 3, tit. XI, du décret de 1790 range les théâtres parmi les lieux dans lesquels les corps municipaux doivent maintenir le bon ordre, et l'art. 4 ajoute que les spectacles publics ne pourront être permis et autorisés que par les officiers municipaux.

Ces principes ont subsisté jusqu'à la Révolution de 1830. Jusque-là ils ont été maintenus, au moins virtuellement, par la loi du 14 août 1793 et par l'arrêté du 25 pluviôse an IV (1).

---

(1) L'arrêté du 25 pluviôse an IV déclare dans son préambule, que, par

Il est vrai qu'une loi des 13-19 janvier 1791, proclamant la liberté des théâtres (1), a été publiée en Belgique par un arrêté du 17 frimaire an IV ; mais elle a été, chez nous, tacitement abrogée par les dispositions de la loi de 1793 et de l'arrêté du 25 pluviôse an IV qui ont été publiés postérieurement. (22 floréal an V).

L'arrêté du gouvernement provisoire du 21 octobre 1830 rétablit la liberté des théâtres.

« Attendu, dit cet arrêté, que la manifestation publique et libre de la pensée est un droit déjà reconnu, et qu'il y a lieu de faire disparaître, au théâtre comme ailleurs, les entraves par lesquelles le pouvoir en a gêné l'exercice ;

» Arrête... : Art. 2. La représentation d'une pièce ne pourra pas être défendue, sauf la responsabilité de l'auteur et des acteurs.

» Art. 3. Les règlements de police actuellement existants seront revus sans retard ; jusqu'alors, ils seront provisoirement exécutés en tant qu'ils ne sont pas contraires au présent arrêté. »

La Constitution ne reproduisit pas ces dispositions.

Le projet de la loi communale ne s'occupait pas du droit de police de la commune en cette matière. Mais, à la séance

---

diverses dispositions, notamment par l'art. 356 de la Constitution de l'an III, la Convention nationale a clairement dérogé à celle de la loi du 19 janvier 1791 rappelée dans les décrets des 13 et 16 janvier 1793, qui interdisait aux municipalités la faculté d'arrêter ou défendre la représentation des pièces, sauf la responsabilité des auteurs ou comédiens.

L'art. 1 de l'arrêté invite les officiers municipaux à tenir sévèrement la main à l'exécution des lois et règlements de police sur le fait des spectacles, notamment de la loi des 16-24 août 1790.....

(1) D'après le préambule de l'arrêté du 25 pluviôse an IV, cette loi aurait été abrogée par l'art. 356 de la Constitution de l'an III. Mais cette thèse paraît peu fondée.

du 28 novembre 1834[1], le gouvernement proposa un article ainsi conçu : « La police des spectacles appartient au collége des bourgmestre et échevins. Ce collége veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation théâtrale qui soit contraire aux bonnes mœurs et à l'ordre public. Il peut même, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation pour assurer le maintien de la tranquillité publique. »

Cette disposition s'écartait de la législation antérieure à 1830 en un point important. Elle permettait de prendre, *dans l'intérêt des bonnes mœurs*, des mesures dont on n'avait jamais usé qu'en vue de la tranquillité et de l'ordre publics.

Après une discussion orageuse qui eut lieu les 28 et 29 novembre 1834, l'article fut adopté[2]. Mais lorsque, en 1836, on s'occupa de nouveau de la loi communale, il donna lieu à une seconde discussion plus animée et plus brillante que la première[3].

Elle s'établit sur une nouvelle rédaction proposée par le gouvernement et conçue en ces termes : « La police des spectacles appartient au collége des bourgmestre et échevins; il peut, dans les circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de la tranquillité publique. — Ce collége exécute les règlements faits par le conseil communal pour tout ce qui concerne les spectacles. Le conseil veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire aux bonnes mœurs et à l'ordre public. »

On voit que la nouvelle rédaction était plus libérale que

---

(1) *Moniteur* du 29 novembre 1834.
(2) *Moniteur* du 30 novembre 1834.
(3) Séances des 25 et 26 février 1834 au *Moniteur*.

l'ancienne, en ce sens qu'elle retirait au collége le droit d'interdire des représentations comme contraires aux bonnes mœurs, et qu'elle conférait ce droit à un pouvoir délibérant, le conseil.

A la séance du 27 février 1836, la Chambre commença par rejeter un amendement de M. Dumortier ainsi conçu :

« Les spectacles publics ne peuvent être permis et autorisés que par les conseils communaux... »

Puis elle vota, par 38 voix contre 34, le maintien, dans l'article du gouvernement, des mots *aux bonnes mœurs*. Mais, le 8 mars suivant, sur la proposition de M. J. B. Nothomb, elle supprima ces mots par 45 voix contre 45, et l'article fut définitivement adopté dans les termes suivants :

« La police des spectacles appartient au collége des bourgmestre et échevins; il peut, dans les circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de la tranquillité publique.

« Le collége exécute les règlements faits par le conseil communal pour tout ce qui concerne les spectacles. Le conseil veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public. »

Il importe, afin de fixer le sens de l'article, de rappeler une partie du discours prononcé par M. J. B. Nothomb, le 25 février 1836, en faveur de la suppression :

« Fixons-nous d'abord, dit M. Nothomb, sur la nature des dangers qui peuvent résulter pour l'ordre public d'une représentation dramatique. En général, le danger n'est pas inhérent à la pièce même; il naît des circonstances; il naît à ces époques où l'atmosphère, en quelque sorte chargée de fluide électrique, vient s'enflammer aux illusions de la scène. Choisissons un exemple célèbre. Rien de moins menaçant pour un gouvernement quelconque que l'opéra de *la Muette de Portici*... Cependant, voilà la pièce

qui a servi de prologue à notre Révolution ; voilà la pièce dont la régence de Bruxelles a sagement interdit la représentation pendant les déplorables journées d'avril 1834. Pourquoi ? Parce que, dans l'une et l'autre occasion que je rappelle, le noble dévouement, la catastrophe du tribun, la catastrophe du peuple, s'effaçaient devant les préoccupations populaires : tout le drame se résumait dans l'insurrection triomphante. Par elle-même, la pièce que je cite n'est donc pas de nature à troubler le bon ordre ; la représentation de cette pièce n'a pu avoir cet effet qu'accidentellement, et, ajoutons-le, passagèrement. J'en conclus qu'aucune suspension ne devrait être prononcée d'une manière indéfinie, qu'elle devrait l'être pour un certain temps, sauf à renouveler les mesures, si les circonstances extraordinaires se prolongeaient au delà des premières prévisions.

» Ce sont donc en général les circonstances qui déterminent s'il y a danger pour l'ordre public, ou non ; mais comment reconnaîtrez-vous s'il y a danger pour les bonnes mœurs? Je conçois qu'il puisse y avoir des attentats si audacieux que l'indignation publique les proclame en quelque sorte ; mais, dans ces cas très-rares, il y a également atteinte au moins indirecte à l'ordre public. Quand le fait ne se produit pas avec ce degré d'évidence et d'unanimité, par quels principes vous guiderez-vous, quelles limites poserez-vous ? Comment définirez-vous l'immoralité ? La tendance immorale ou irréligieuse, la simple allusion dans laquelle l'art se complaît, ne seront-elles pas recherchées ? Tout en votant pour la proposition, un honorable orateur l'a déclarée inapplicable. « On parle de moralité, « disait M. Dechamps dans votre séance du 30 novembre « 1834, mais qu'est-ce ? Écoutez les définitions et vous « sentirez combien l'amendement de M. le ministre est peu « applicable malgré ses bonnes intentions. » La critique de

la loi est dans ce peu de mots que je m'empresse de m'approprier. Il y a peu de représentations qu'un homme austère ne puisse incriminer. N'y a-t-il pas quelque chose de dangereux dans la haute conception du Misanthrope qui montre à la foule les ridicules de la vertu même? Un seul vaudeville échappera-t-il à la proscription du rigoriste? Et que ferez-vous du ballet? Je ne parle pas des scrupules religieux. Pour proscrire le théâtre, on consultera les philosophes et les auteurs dramatiques eux-mêmes. On exécutera votre loi en invoquant Rousseau qui anathématise l'art dramatique en principe et qui voulut en préserver sa ville natale comme d'un fléau; on invoquera Racine qui finit par considérer ses premiers chefs-d'œuvre comme les péchés de son génie... »

**229**. — L'origine de l'article 97 de la loi communale étant ainsi connue, il est facile de déterminer la portée de ses diverses dispositions.

Les spectacles se donnent dans des lieux publics. L'article 97 les soumet à la fois à l'autorité des conseils communaux et à l'autorité des colléges des bourgmestres et échevins.

La loi du 30 juin 1842, qui enlève au collége, pour le conférer au bourgmestre, le mandat de veiller à l'exécution des lois et règlements de police en général, n'est pas applicable en matière de spectacles. Le droit de police a continué ici à appartenir au collége entier. Le législateur a considéré sans doute que la liberté des théâtres est trop importante pour que l'on puisse investir un fonctionnaire unique du droit de la restreindre.

**230**. — Toute personne peut élever un théâtre public et y faire représenter des pièces de tous les genres, en faisant, préalablement à l'établissement de son théâtre, sa déclaration à l'administration municipale du lieu.

Telle est la disposition de l'article 1 de l'arrêté du 21 octobre 1830, et la loi communale n'a pas abrogé cet article. Cela est d'autant moins contestable que l'amendement de M. Dumortier, qui tendait à subordonner toute représentation théâtrale à une autorisation du conseil communal a, comme on l'a vu, été rejeté par la Chambre (nº 227).

Quiconque veut élever un théâtre doit faire la déclaration préalable prescrite par l'arrêté de 1830. Cette prescription a pour objet de mettre le collége échevinal en mesure d'exercer son droit de police ; elle n'a point été sanctionnée par la loi, mais rien n'empêche le conseil de déterminer les conditions dans lesquelles la déclaration doit être faite, et de comminer contre ceux qui enfreindraient ses ordonnances à cet égard, les peines prévues par l'article 78 de la loi communale.

**231.** — Le collége peut interdire *toute représentation*, dit l'art. 97. La généralité de ces termes comprend le droit de prononcer l'interdiction, soit à l'égard d'un théâtre déterminé, soit à l'égard de tous les théâtres de la commune. Mais, aux termes du même article 97, ce pouvoir n'appartient au collége que dans des circonstances extraordinaires, lorsque l'interdiction est indispensable pour assurer le maintien de la tranquillité publique.

La tranquillité publique n'a rien de commun avec les bonnes mœurs. Le collége doit ici faire abstraction de toute opinion, de toute doctrine religieuse, morale, politique ou philosophique. Il doit examiner seulement si la représentation projetée est de nature à mettre la tranquillité publique gravement en danger.

Dans l'exercice de son droit de police, le collége est tenu de se conformer aux règlements du conseil. Celui-ci est appelé tout d'abord à prendre les mesures nécessaires pour empêcher les incendies, le tumulte, les altercations, le désordre, etc.

en un mot, tout ce qui est nécessaire pour garantir les intérêts dont s'occupe le décret des 16-24 août 1790.

Mais le conseil ne peut pas régler l'exercice du droit d'interdiction appartenant au collége aux termes du premier paragraphe de l'art. 97. Le collége tient ce droit d'une délégation directe de la loi : il doit pouvoir l'exercer avec une pleine liberté d'appréciation (1).

**232.** — Le conseil peut-il comminer une peine contre l'artiste qui, hors les cas de maladie, empêche une représentation par son refus de jouer ? Plusieurs règlements communaux punissent ce fait. Jusqu'ici la cour de cassation n'a pas eu à se prononcer sur leur légalité. Mais par un arrêt du 14 février 1843 (2), elle a décidé que la convention qui intervient entre un entrepreneur de représentations théâtrales et les artistes qui s'engagent, moyennant un prix déterminé, à lui prêter leur concours, est un contrat bilatéral ordinaire qui ne lie que les parties contractantes...; que les règlements de police qui, dans des vues d'ordre public, prescrivent des mesures pour assurer l'accomplissement des devoirs du directeur et de sa troupe, ne changent pas la nature des stipulations privées faites entre eux, et n'étendent pas la mesure de leurs obligations réciproques par la sanction qu'ils y ajoutent ; que nommément ils ne peuvent astreindre les artistes à s'acquitter d'un emploi quelconque, ni leur infliger une peine pour y avoir manqué, lorsque l'entrepreneur ou directeur n'aurait pas eu lui-même le droit de les contraindre à remplir cette tâche.

Un autre arrêt du 16 mars 1846 (3) déclare que les règlements dont il s'agit ne sont pas applicables aux acteurs qui, n'étant pas payés des termes échus de leurs appointements,

(1) Comp. le n° 82 ci-dessus, *in fine*.
(2) *Pasicr.* 1843-I-61. Rapp. M. Defacqz.
(3) *Pasicr.* 1846-I-368. Rapp. M. Joly.

refusent leur concours au directeur. Ces règlements, dit l'arrêt, n'ont pas pour but d'ôter aux acteurs un droit qu'ils tiennent des lois et des principes qui régissent les obligations, mais d'empêcher l'emploi des excuses et des prétextes.

Mais un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles, du 19 février 1868 (1), se prononce pour la légalité de ces règlements, en faisant valoir les considérations suivantes :

« Le refus d'un acteur de paraître sur la scène au moment où le spectacle doit commencer est de nature, alors surtout que ce refus se produit de la part d'un artiste indispensable à l'exécution de l'œuvre annoncée, à occasionner dans la salle du tumulte et des désordres plus ou moins graves, rentrant dans la catégorie de ceux que le conseil communal a le droit et le devoir de réprimer par des règlements. »

Le jugement décide ensuite que ces règlements n'ont pas été abrogés par l'arrêté du gouvernement provisoire du 21 octobre 1830. « Cet arrêté, dit-il, par la disposition de son article 3, par son intitulé et par les termes de son préambule, exclut cette interprétation ; il n'a eu en vue que de rendre à la spéculation et à la libre concurrence des particuliers, un genre d'exploitation qui, sous le régime antérieur, avait été considéré comme une sorte de service public, et ses dispositions n'affectent en rien les règlements faits ou à faire par l'autorité compétente pour le maintien du bon ordre dans les lieux où l'on se livre à semblable exploitation. »

Le jugement ajoute d'ailleurs, en se conformant à la doctrine de la cour de cassation, que l'artiste n'est, en tout cas, passible de la peine que lorsque, d'après son contrat et l'exécution qu'y donne le directeur, il était dans l'obli-

---

(1) *Belgique judiciaire* 1868, p. 319.

gation de jouer et ne pouvait opposer l'exception *non adimpleti contractûs*.

Si la thèse du tribunal de Bruxelles était exacte, il en résulterait que l'on pourrait comminer des peines de simple police contre l'acteur qui, par sa faute ou par sa négligence, chante faux ou joue mal, et peut-être aussi contre le directeur de théâtre qui, malgré les réclamations légitimes du public, refuse de remplacer un artiste ou de représenter certaines pièces. Car tous ces faits sont de nature à provoquer du tumulte et du désordre dans les salles de spectacle. Les tribunaux auraient alors à examiner notamment si l'artiste a chanté dans le ton, s'il a joué son rôle conformément aux traditions, si c'est par sa faute ou sa négligence qu'il a mal chanté.

Mais il est douteux que les ordonnances dont il s'agit soient légales. Les communes ont, dans la sphère de leurs attributions, le droit d'imposer des restrictions à la liberté individuelle : ce sont là des servitudes d'utilité publique. Ces restrictions peuvent consister soit à faire soit à ne pas faire certains actes ; mais elles ne sont légales que lorsqu'elles ont pour but de garantir un intérêt public.

On dit que cet intérêt existe ici, qu'il s'agit de maintenir le bon ordre dans la salle de spectacle ; que l'artiste qui, sans motifs légitimes, sans avoir à se plaindre de l'inexécution du contrat, refuse de jouer, occasionne ainsi du trouble et du désordre. On perd de vue que le public ignore souvent les motifs qui empêchent l'artiste de jouer. Ce qui l'irrite, ce n'est pas la faute dont l'acteur se rend coupable en refusant de jouer, c'est le refus lui-même ; peu lui importe lequel des deux, du directeur ou de l'artiste, a des torts envers l'autre ; il ne considère qu'une chose, c'est que le spectacle promis ne lui est pas fourni.

Ce ne sont donc pas les torts de l'artiste à l'égard de son

directeur, ce ne sont pas ses excuses, ses prétextes mal fondés qui sont la cause du tumulte, et cependant ce sont ces torts seuls que l'on punit.

Ainsi, de deux choses l'une : ou bien l'ordonnance réprime tout refus de jouer quelle qu'en soit la cause, ou bien elle prévoit simplement le refus sans motif plausible. Dans le premier cas, elle atteint un fait de nature à troubler le bon ordre, mais la généralité de ses termes, qui atteignent même le refus légitime de jouer, la rend illégale. Dans le second, elle frappe seulement l'artiste en faute, mais le fait qu'elle réprime est étranger aux attributions des conseils communaux.

**233.** — L'article 97 charge spécialement le conseil de veiller à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public.

Les mots *ordre public* doivent être interprétés *pro subjectâ materiâ*. Ils ne visent pas l'ordre moral, mais l'ordre politique, c'est-à-dire les règles qui assurent le fonctionnement régulier des institutions, des lois, des pouvoirs publics (Voir le n° 225 ci-dessus).

Les conseils communaux doivent donc prendre les mesures nécessaires pour empêcher toute représentation de nature à porter une atteinte grave à l'autorité des lois, des institutions, des pouvoirs établis, et à compromettre ainsi la tranquillité publique. De là leur droit d'ordonner que toute pièce de théâtre qu'on se propose de représenter leur soit communiquée, de délibérer ensuite sur le point de savoir si elle est contraire à l'ordre public et d'en interdire, le cas échéant, la représentation.

L'article 97 arme ainsi les conseils communaux du droit tout-à-fait exorbitant de censurer les pièces de théâtre. Vainement a-t-on objecté que la censure ne s'exerce pas ici sur la pièce elle-même, mais seulement sur la représenta-

tion; c'est là, comme M. Fallon l'a fait remarquer, un jeu de mots; « c'est plus que cela, c'est une niaiserie; c'est tout comme si l'on disait qu'on peut empêcher qu'un journal ne soit lu publiquement dans une réunion publique plus ou moins nombreuse, par la raison que, dans ce cas, la censure ne s'exerce pas sur le contenu du journal, mais seulement sur la lecture qui en serait faite publiquement[1]. »

Ce droit de censure est-il constitutionnel?

Nous ne le pensons pas. « La liberté de manifester sa pensée, disait encore M. Fallon, par le moyen de la presse, de la représentation théâtrale ou tout autrement, sauf la répression de l'usage abusif de cette liberté, me paraît si formellement garantie par la Constitution, que je ne puis comprendre comment on insiste pour exciter indirectement les administrations communales à prendre des mesures préventives, contre l'usage de cette liberté, autres que celle du bon sens du public, appelé à imposer lui-même des bornes à cette liberté, alors même que, sans se placer dans le cas de répression, cette liberté excède les bornes d'une sage retenue. »

En effet, l'article 14 de la Constitution, plaçant la liberté de *manifester* ses opinions en toute matière sur la même ligne que la liberté des cultes, déclare qu'elles *sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés*. Il ne distingue pas entre les divers modes de manifester les opinions; tous sont donc protégés de la même manière. Qui oserait d'ailleurs, en présence de la généralité de ses termes, entreprendre de définir les modes qu'il prévoit et ceux qu'il exclut?

Dira-t-on que cet article ne s'applique pas à tous les modes, que notamment il ne concerne pas la manifestation

---

(1) Séance de la Chambre des repr. du 26 fév. 1836. (*Mon.* du 27 février).

de la pensée par la voie de la presse, puisque la liberté de la presse forme l'objet de la disposition spéciale de l'art. 18?

Si cela était, encore resterait-il vrai que l'article 14 comprend tous les modes de manifester ses opinions à l'exclusion seulement de la presse. Mais on n'est nullement autorisé à conclure de l'article 18 que l'article 14 ne vise pas la liberté de la presse. Lorsque dans un Code on a exprimé un cas pour l'explication d'une règle, on n'est pas censé avoir voulu par là restreindre l'étendue que la règle reçoit de droit aux cas non exprimés (*arg.* art. 1164 C. civ.).

Si donc, après avoir proclamé la liberté de manifester ses opinions, la Constitution consacre la liberté de la presse, c'est pour affirmer plus énergiquement cette seconde liberté; c'est encore, parce qu'à certains points de vue, celle-ci donne lieu à des dispositions spéciales (Voir l'art. 18 § 2); ce n'est point pour indiquer que les mots *liberté de manifester ses opinions* comprennent seulement certains modes de manifestation, que la Constitution d'ailleurs n'indique pas et que l'interprète serait impuissant à découvrir.

L'article 14 de la Constitution comprend donc le droit de manifester sa pensée par la presse ou par des représentations théâtrales, aussi bien que par des paroles, par le dessin etc. D'autre part, il n'est pas permis de subordonner l'exercice de ce droit à une autorisation préalable, à une censure quelconque. Car d'abord, une liberté dont on ne peut faire usage qu'en vertu du consentement de l'autorité, n'est qu'un fantôme de liberté; ensuite, la restriction : *sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés* montre clairement que le droit dont il s'agit ne saurait être restreint que par des mesures répressives, et que celles-ci peuvent bien accompagner, mais non pas précé-

der l'usage du droit ; enfin si la liberté de la presse implique l'abolition de la censure, il n'en saurait être autrement de la liberté de manifester ses opinions, soit par des discours, soit par des représentations théâtrales (Voir les nos 185 et 186 ci-dessus).

Mais si l'article 97 de la loi communale est inconstitutionnel, il n'en est pas moins obligatoire pour les communes, pour le gouvernement, pour les tribunaux. La censure des actes du législateur n'appartient qu'au législateur lui-même[1].

**234.** — Les considérations qui précèdent n'ont rien de commun avec le cas où les conseils communaux concèdent la jouissance d'un édifice communal à un entrepreneur de représentations théâtrales. Il leur est libre alors de stipuler dans le cahier des charges que le directeur ne pourra pas représenter des pièces nouvelles sans la permission du collége échevinal. Mais il s'agit ici d'une obligation librement consentie, et non pas d'un devoir imposé par un règlement.

**235.** — Un règlement de police d'Anvers du 7 octobre 1865 contient les deux dispositions suivantes :

« Art. 13. Les acteurs et les actrices ne pourront rien intercaler dans leurs rôles. »

« Art. 30. Toute infraction aux dispositions qui précèdent sera passible d'une amende de 10 à 15 francs et d'un emprisonnement d'un à cinq jours, à prononcer séparément ou cumulativement suivant les circonstances. »

Ce règlement est-il légal ?

La cour de cassation a jugé l'affirmative par un arrêt du 3 juin 1878[2]. L'arrêt décide que l'article 13 du règlement précité tend à prévenir les allusions blessantes pour

---

(1) Cass. 23 juillet 1849 (*Pas.* 1849-I-443). — Voir encore FAIDER, *Nouvelle étude sur les lois inconstitutionnelles*, Bruxelles, 1851.

(2) *Revue de l'Administration* 1878. p. 197. Rapp. M. Corbisier de Méaulsart.

le public et par suite des dangers de tumulte, et il en conclut qu'il rentre dans les limites des attributions des conseils communaux telles qu'elles sont fixées par le décret des 16-24 août 1790 (tit. XI, art. 3, n° 3), et par l'article 97 de la loi communale.

On objectait que le règlement avait pour effet de soumettre les pièces théâtrales à une censure, et qu'il était dès lors contraire à l'arrêté du 21 octobre 1830 et à l'article 18 de la Constitution. La cour écarte l'objection en disant avec raison que, loin de soumettre les pièces à un examen ou *censure* préalables, le règlement a pour effet de les protéger contre les altérations de l'acteur. Elle aurait pu ajouter que, lors même que l'objection serait fondée en fait, elle ne serait d'aucune conséquence en droit; car l'article 97 de la loi communale charge les conseils communaux de veiller à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public, et permet dès lors d'empêcher qu'il ne soit rien ajouté par les acteurs à un texte connu, dont l'autorité autorise ou tolère la représentation.

On objectait encore que dans le cas, qui se présentait ici, où le texte de la pièce n'a pas été examiné ou visé par l'autorité, il n'y a pas de texte officiel. Or, disait-on, comment constater le délit en l'absence d'un texte officiel, et qu'arrivera-t-il si l'auteur n'a pas fait imprimer son œuvre, s'il l'a fait imprimer avec des variantes, s'il y a fait des corrections manuscrites après l'impression, s'il a autorisé les acteurs à y faire des changements, s'il a laissé place à l'improvisation ?

On peut répondre que le règlement doit être interprété d'une manière raisonnable ; que s'il ne suppose pas l'existence d'un texte visé par l'autorité, il suppose au moins un texte suffisamment connu. C'est de ce texte qu'il est défendu de s'écarter. Le point de savoir s'il existe un pareil texte et

quels en sont les termes, peut soulever des difficultés de fait qui n'empêchent pas le règlement d'être légal. Si le juge du fait reconnaît que le texte tel qu'il a été livré au théâtre, admet des variantes, ou bien qu'il se joue généralement de plusieurs manières, il ne condamnera pas l'acteur pour avoir suivi l'une de ces manières ou variantes : il ne le condamnera pas davantage, s'il constate que le texte n'a aucune fixité, que l'auteur ou l'usage y ont laissé place à l'improvisation ; dans tous ces cas il déclarera, non pas que le règlement est illégal, mais qu'il n'a pas prévu le fait reproché au prévenu.

Quoi qu'il en soit d'ailleurs de la légalité des dispositions que l'on vient d'examiner, il est certain qu'elles sont contraires au texte et à l'esprit de notre Constitution et, dès lors, peu recommandables.

---

## SECTION VII.

### LIEUX PUBLICS NON SOUMIS AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES COMMUNES.

---

SOMMAIRE.



**236.** — Il y a des lieux publics qui échappent au pouvoir réglementaire des communes. Ce sont notamment les salles affectées aux élections, les salles d'audience des tribunaux, les tribunes publiques des Chambres.

Aux termes de l'article 97 des lois électorales coordonnées :

« Le président du collége (électoral) ou de la section a *seul* la police du local où se fait l'élection ; il peut déléguer ce droit à l'un des membres du bureau pour maintenir l'ordre dans la salle d'attente pendant l'appel et le réappel. — Les électeurs du collége et les candidats sont seuls admis dans le local où se fait l'élection. Toutefois, pendant le vote et pendant le dépouillement du scrutin, ils ne peuvent rester dans la partie de la salle où ces opérations ont lieu. — Ils ne peuvent se présenter en armes. — Nulle force armée ne peut être placée, sans la réquisition du président,

dans la salle des séances, ni aux abords du lieu où se fait l'élection. — Les autorités civiles et les commandants militaires sont tenus d'obéir à ses réquisitions. »

L'article 98 ajoute :

« Les présidents des colléges et des sections sont chargés de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'ordre et la tranquillité aux abords des sections et de l'édifice où se fait l'élection. »

**237.** — Des règlements de la Chambre et du Sénat, faits en vertu de l'article 46 de la Constitution, déterminent les mesures nécessaires pour empêcher que l'ordre ne soit troublé dans les tribunes publiques. La police communale n'a pas le droit d'intervenir ici.

**238.** — D'autres dispositions règlent la police des salles où siégent les tribunaux. Les articles 88 et 89 du Code de procédure civile sont ainsi conçus :

Art. 88. « Ceux qui assisteront aux audiences se tiendront découverts, dans le respect et le silence : tout ce que le président ordonnera pour le maintien de l'ordre sera exécuté ponctuellement et à l'instant. — La même disposition sera observée dans les lieux où, soit les juges, soit les procureurs impériaux, exerceront des fonctions de leur état. »

Art. 89. « Si un ou plusieurs individus, quels qu'ils soient, interrompent le silence, donnent des signes d'approbation ou d'improbation, soit à la défense des parties, soit aux discours des juges ou du ministère public, soit aux interpellations, avertissements ou ordres des président, juge-commissaire ou procureurs impériaux, soit aux jugements ou ordonnances, causent ou excitent du tumulte de quelque manière que ce soit, et si, après l'avertissement des huissiers, ils ne rentrent pas dans l'ordre sur-le-champ, il leur sera enjoint de se retirer, et les résistants seront saisis et déposés à l'instant dans la maison d'arrêt pour

vingt-quatre heures : ils y seront reçus sur l'exhibition de l'ordre du président qui sera mentionné au procès-verbal d'audience. »

Il suit de ces dispositions que les conseils communaux n'ont pas le droit de faire des règlements pour le maintien du bon ordre dans les salles d'élection, les salles d'audience des tribunaux et les tribunes publiques des Chambres. Le président d'une assemblée législative, d'un tribunal, d'une assemblée électorale tient sa mission de la loi : c'est au texte et à l'esprit de la loi seule qu'il doit se conformer. Les ordonnances du conseil communal seraient d'ailleurs ici destituées de toute efficacité : les fonctionnaires auxquels le législateur a confié la mission d'exécuter ces ordonnances, ne peuvent pas agir dans les lieux dont il s'agit, et d'autre part, le président d'un bureau électoral ou d'un tribunal ne relève pas du conseil, et n'est pas tenu de veiller à l'exécution de ses ordonnances.

**239.** — Lorsque le décret des 16-24 août 1790 (art. 3, n° 3, tit. XI) confie aux officiers municipaux le soin de maintenir le bon ordre dans les *lieux publics*, il vise non-seulement les lieux publics appartenant à des particuliers, mais encore ceux qui dépendent du domaine public (n° 176 ci-dessus). Toutefois, il n'a point compris dans ces mots les chemins de fer[1], qui n'existaient pas à cette époque (Comp. le n° 43 ci-dessus). Les chemins de fer et leurs dépendances ne sont donc pas soumis au pouvoir réglementaire des communes. Des lois spéciales confient la police de ces voies au gouvernement[2].

---

(1) Les chemins de fer font partie de la grande voirie. Cass. 29 mars 1858 (*Pasicr*. 1858-I-125). Rapp. M. Khnopff.

(2) Lois des 12 avril 1835 et 15 avril 1843. — Voir cass. 23 mai 1859 (*Pasicr*. 1859-I-202). Rapp. M. De Cuyper. Voir aussi cass., chambres réunies, 10 janvier 1877. (*Pasicr*. 1877-I-71). Rapp. M. Bayet.

**240.** — Les fortifications et leurs dépendances font partie du domaine public national (art. 540, C. civ.).

Aux termes du décret des 8-10 juillet 1791, tit. I, art. 28 : « Pour assurer la conservation des fortifications et la récolte des fruits des terrains affermés, il est défendu à toutes personnes, sauf aux agents militaires et leurs employés nécessaires, de parcourir les diverses parties des dites fortifications... n'exceptant de cette disposition que le seul terre-plein du rempart du corps de place, et les parties d'esplanade qui ne sont pas en valeur, dont la libre circulation sera permise à tous les habitants, depuis le soleil levé jusqu'à l'heure fixée pour la retraite des citoyens, et laissant aux officiers municipaux, de concert avec l'autorité militaire, le droit de restreindre cette disposition toutes les fois que les circonstances l'exigeront. »

Le terre-plein du rempart est sa partie horizontale ; la faculté d'y circuler implique celle de circuler sur le chemin de ronde, que l'article 15 du décret appelle *rue* : cette rue c'est le terrain compris entre le pied du talus du rempart et une ligne tracée du côté de la place, à quatre toises (1) du pied de ce talus, ou à cinq toises du parement intérieur du mur de clôture, si le poste militaire n'a pas de rempart.

L'esplanade, dans le sens de l'article 28 du décret, est un espace uni dépendant du domaine militaire national et prolongeant les ouvrages des fortifications jusqu'aux propriétés non militaires situées à l'extérieur de la place.

Il suit de l'article 28, tit. I, du décret des 8-10 juillet 1791 que les fortifications et leurs dépendances ne constituent pas des *voies publiques*. Cette observation s'applique même aux terre-pleins, chemins de ronde et esplanades non cultivées. Car si le public est admis à y circuler, c'est par pure

(1) La toise correspond à 1m949.

tolérance : la circulation peut y être restreinte et même prohibée[1].

Les terre-pleins et esplanades ne constituent pas des voies publiques, mais, aussi longtemps que la circulation n'y est pas interdite, ils sont des lieux où tout le monde est admis indistinctement. A ce titre, ils sont soumis au pouvoir réglementaire attribué à la commune par l'article 3, n° 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. (Voir le n° 177 ci-dessus).

Les règlements que la commune fait ici pour restreindre la circulation, doivent être arrêtés de concert avec l'autorité militaire[2]; mais celle-ci n'est pas appelée à intervenir lorsqu'il s'agit d'ordonnances tendant au maintien du bon ordre.

Le droit de police des conseils communaux cesse dans les places de guerre et postes militaires lorsque ces places ou postes sont en état de siége : car, dans ce cas, aux termes de l'article 10, tit. I, du décret des 8-10 juillet 1791 : « Toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la Constitution, pour le maintien de l'ordre et de la police intérieure, passera au commandant militaire, qui l'exercera exclusivement sous sa responsabilité personnelle. »

**241.** — Le pouvoir réglementaire de la commune s'étend en principe à tout son territoire. Toutefois on a vu (n° 210) que la police des cimetières appartient exclusivement aux communes au service desquelles ils sont affectés, alors même qu'ils sont situés sur le territoire d'autres communes.

---

(1) Comp. Gand, 25 mai 1877. (*Pasicr.* 1877-II-262).

(2) Comp. cass. 18 juin 1843. (*Bull.*, 1844-I-303), et Namur, 28 mai 1858. (*Belg. jud.* 1859, p. 165).

# CHAPITRE V.

## DES RÈGLEMENTS RELATIFS A LA FIDÉLITÉ DU DÉBIT DE CERTAINES DENRÉES ET A LA SALUBRITÉ DES COMESTIBLES EXPOSÉS EN VENTE PUBLIQUE.

---

## SECTION I.

### EXPLICATION DE L'ART. 3, N° 4, TIT. XI, DE LA LOI DES 16-24 AOÛT 1790.

---

**SOMMAIRE.**

**242.** — Texte de l'art. 3, n° 4, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. — Portée des mots : *inspection* et *comestibles.*

**243.** — Portée des mots : *fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure.* — Règlements sur la qualité des denrées.

**244.** — Les ordonnances autorisées par notre disposition ne peuvent viser que les lieux publics.

**245-246.** — Combinaison de l'art. 3, n° 4, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790 avec la loi du 1er octobre 1855 et avec les art. 454-457, 561, n° 2, 500-503 et 561, n° 3 du Code pénal.

**247.** — Le mot *comestibles* s'applique, dans le décret de 1790, aux aliments liquides aussi bien qu'aux aliments solides.

**248-250.** — Mesures préventives ayant pour but d'assurer la salubrité des comestibles exposés en vente publique.

**251.** — Art. 561, n° 2 et n° 3 § 2 du Code pénal.

**242.** — Parmi les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, le décret des 16-24 août 1790 range : « L'inspection sur la fidélité du débit des

denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique. »

Cette inspection n'a pas lieu par voie d'examen des denrées et comestibles ; celui-ci entre dans les attributions de l'autorité chargée d'exécuter les règlements de police, c'est-à-dire du bourgmestre. Mais les corps municipaux, en d'autres termes, les conseils communaux peuvent prendre ici des mesures réglementaires (art. 46, tit. 1, de la loi des 19-22 juillet 1791) : c'est en cela que consiste leur droit d'inspection.

Par *comestibles,* on entend tout ce qui sert à l'alimentation de l'homme. Le mot *denrées* a un sens beaucoup plus étendu (1). D'après un arrêt de la cour de cassation de France, il signifie particulièrement, dans son acception légale, *les choses qui servent à la nourriture et à l'entretien des hommes et des animaux* (2).

Depuis l'introduction du système métrique décimal des poids et mesures, l'aune n'existe plus comme unité de mesure légale : les lois des 21 août 1816 et 1er octobre 1855 l'ont remplacée à ce point de vue par le mètre. Aux termes de l'article 4 de la seconde de ces lois, il est d'ailleurs défendu aujourd'hui de posséder ou d'employer des poids et mesures autres que ceux établis par la loi, et cette défense s'applique partout où les poids et mesures sont employés aux transactions, ou servent de base à des perceptions à charge des particuliers (3).

---

(1) Comp. art. 1657 C. civ. et 311 et 312 C. pén.
(2) Cass. fr. 19 avril 1834. (Dalloz, *Rép.* v° *Commune,* n° 1101, note 1).
(3) Art. 4 de la loi du 1er octobre 1855 sur les poids et mesures.
L'art. 3 de cette loi défend d'employer, pour la désignation des mesures, d'autres dénominations que celles qui sont comprises dans le système métrique, et renvoie, à cet effet, au tableau des mesures légales annexé à cette loi. Cette défense s'applique aux actes publics et aux affiches et

**243.** — Les termes : *fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure* ne visent que le rapport d'égalité qui doit exister entre le poids ou la mesure livrés, et le poids ou la mesure promis par le débitant et stipulés par l'acheteur. Ces termes n'ont rien de commun avec la *qualité* des denrées.

Un règlement de police avait ordonné aux marchands forains de soumettre les marchandises qu'ils voulaient mettre en vente, à une vérification préalable d'experts nommés par l'administration municipale, à l'effet d'en constater les défectuosités et les tares; il avait en outre statué que chacun des objets mis en vente devait porter, en caractères lisibles, l'indication de ces défectuosités et tares, du bon ou du faux teint des marchandises. La cour de cassation de France (1) a jugé que de telles dispositions ne rentraient pas dans les mesures de police autorisées par les lois des 16-24 août 1790 et des 19-22 juillet 1791, et qu'elles étaient contraires au principe de la liberté du commerce.

C'est donc à tort que des règlements faits par la ville de Gand en 1806 et en 1841, en vue de contrôler la qualité des toiles apportées au marché, imposent aux marchands l'obligation de faire timbrer leurs marchandises par des agents de

---

annonces ; et, de plus, aux actes sous seing-privé, registres de commerce et autres écritures privées, produits en justice.

Mais elle ne concerne pas : 1° Les actes de commerce relatifs aux affrêtements et expéditions pour l'étranger, et en général ceux dans lesquels on doit faire mention de négociations étrangères ou de biens immeubles situés en pays étrangers, ou qui portent consentement à radiation. 2° La désignation de rentes ou créances résultant d'actes antérieurs à la loi qui a introduit le système décimal en Belgique.

L'article 16, litt. C, commine une amende de 5 à 15 francs contre les contrevenants à l'article 3.

(1) Cass. fr. 7 mai 1841. (DALLOZ, *loc. cit.* n° 1222, note 3).

la commune. Le préambule de l'ordonnance de 1806 montre que celle-ci a été faite principalement parce qu'on avait acquis l'expérience que souvent des pièces de toile portées au marché sont tissées d'une manière déloyale, et qu'on voulait préserver cette branche importante du commerce de Gand du discrédit qui ne manquerait pas de la frapper (1). Mais cette considération dans laquelle M. l'avocat-général Mesdach de ter Kiele (2) semble avoir puisé la justification du règlement, prouve au contraire qu'il sort des attributions de l'autorité communale. Le législateur de 1790 n'a pas eu en vue d'assurer la loyauté dans le commerce des denrées sous tous les rapports, mais seulement sous le rapport de la fidélité du débit, quant à celles qui se débitent au poids, à l'aune ou à la mesure. Cela est si vrai que le décret de 1790 est étranger au commerce des denrées, toutes les fois qu'elles se vendent en bloc, abstraction faite de la quantité, et qu'en matière même de comestibles exposés en vente publique, les conseils communaux n'ont pas le droit de

---

(1) Pour atteindre ce but, on avait recours en ce temps aux mesures les plus arbitraires, comme le prouve un rapport de la mairie de Gand au préfet de l'Escaut (21 juillet 1809), où nous lisons :

« Parmi les pièces de toile envoyées au marché de Gand, on en a découvert une qui était l'ouvrage d'un fourbe consommé. En la mesurant du côté où il était d'usage de mesurer, c'est-à-dire par dessus, elle avait cinq mètres de plus que lorsqu'on la mesurait par dessous. Une fourberie aussi déloyale et faite pour discréditer notre marché, devait être punie sévèrement. M. l'adjoint chargé de la police des marchés, de l'avis de la commission des marchands de toile, a fait élever au milieu de la place une perche de cinquante pieds de haut. Après avoir été lacérée et déchiquetée publiquement, la pièce qui était de la longueur d'environ cent mètres, a été hissée de manière que la moitié en reste foulée aux pieds, et la fraude peut être appréciée de tous les marchands et tisserands. Elle sera exposée ainsi pendant trois vendredis, et ensuite confisquée au profit d'un hospice. Un écriteau indique la nature de la fraude et celle de la peine, ainsi que le nom du tisserand et celui de sa commune. »

(2) *Pasicr.* 1872-I-476.

s'occuper de la *qualité* lorsque celle-ci n'est pas de nature à influer sur la *salubrité*. La constatation de la qualité des denrées, de leur provenance etc., exige du reste des connaissances spéciales que les autorités locales ne possèdent pas, et elle donnerait lieu à une foule d'erreurs et de vexations.

**244**. — Il n'y a pas à tenir compte, pour l'application des règlements dont on s'occupe ici, de la profession du débitant : peu importe qu'il soit marchand ou qu'il ne le soit pas, qu'il ait l'habitude de vendre des denrées ou qu'il vende seulement d'occasion.

Mais ces règlements ne peuvent être contraires aux règles sur l'inviolabilité du domicile. Il suit de là qu'ils ne sont valables qu'en tant qu'ils concernent des *lieux publics*. On a examiné le sens de ces mots au chapitre précédent (nos 176-178).

**245**. — Le contrôle de la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure comprend en principe : 1° la vérification des poids, des mesures et des instruments de pesage; 2° celle de l'opération même du pesage et du mesurage; 3° celle du poids ou de la mesure des objets qui se débitent à la pièce ou au paquet comme correspondant à un poids ou à une mesure déterminés. — Ces divers modes de contrôle rentrent-ils dans les attributions des conseils communaux ?

La négative est certaine en ce qui concerne la vérification des poids, des mesures et des instruments de pesage.

Cette matière est réglée aujourd'hui par une loi du 1er octobre 1855. Celle-ci a pour but de généraliser l'emploi du système métrique des poids et mesures (art. 1 à 5), et d'assurer la fidélité de cet emploi par un système de vérification et des pénalités (Voir notamment les art. 5, 6, 8, 16, litt. A, nos 1 et 2; ajoutez l'art. 561, n° 4, du Code pénal).

Elle organise, en outre, un mode de vérification des instruments de pesage (art. 5, 6 § 2 et 7).

Elle ne considère comme mesures de capacité ni les futailles employées à la vente des liquides, ni les bouteilles ou cruchons, ni les vases à l'usage des consommateurs dans les lieux où l'on vend à boire (1). Toutefois elle exige que les futailles dont on vient de parler portent la marque du vendeur et l'indication de la contenance en mesures décimales (2).

L'article 22 est ainsi conçu : « Des arrêtés royaux décréteront toutes les dispositions nécessaires pour assurer l'application régulière et complète de la loi ; ils règleront la forme et la composition des poids et mesures, et détermineront les conditions que doivent remplir ces instruments de même que les instruments de pesage. — Le service de la vérification et celui de la surveillance en matière de poids et mesures, le mode de constater les contraventions, feront aussi l'objet d'arrêtés royaux. »

C'est en vertu de cet article que le roi a pris les arrêtés organiques des 4, 6 et 8 octobre 1855, relatifs, le premier à l'exécution générale de la loi, le second à la vérification des poids et mesures, la surveillance et le mode de constater les contraventions, le troisième à la forme et à la composition des poids et mesures. Plusieurs des dispositions de ces arrêtés ont été empruntées à l'ordonnance française des 17 avril-1er mai 1839 (3).

Il est certain que la loi du 1er octobre 1855 a enlevé toute compétence au conseil communal pour réglementer les objets qu'elle règle elle-même ou qu'elle confie à l'autorité du roi. Mais en dehors de ceux-là, la commune a conservé le

---

(1) Art. 5 § 2 ; arr. royal du 4 oct. 1855, art. 16, et exposé des motifs de la loi du 1er octobre 1855 (*Ann. parl.* 1853-1854, p. 1171).
(2) Art. 9, 16 litt. C, n° 1, 20 § 2 et 21.
(3) Voir cette ordonnance dans DALLOZ, *Rép.* v^is *Poids et mesures.*

pouvoir qui lui est attribué par les lois des 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791.

Ainsi il lui appartient encore aujourd'hui de prendre les mesures nécessaires pour assurer la fidélité du débit des marchandises qui se vendent à la pièce ou au paquet comme correspondant à un poids, une longueur ou une largeur déterminés, ou celles qu'on débite par bouteilles, cruchons et autres vases répondant à une mesure déterminée. En effet, il ne s'agit pas ici d'objets réglés par la loi de 1855 ou placés par elle dans les attributions du roi (1).

C'est donc à tort que l'article 37 de l'arrêté royal du 6 octobre 1855 charge les bourgmestres, leurs délégués et les commissaires de police de veiller à la fidélité dans le débit des marchandises qui se vendent à la pièce ou au paquet, comme correspondant à un poids déterminé, et d'exercer la même surveillance à l'égard des boissons et autres liquides qui se vendent par bouteilles, cruchons ou autres vases comme correspondant à une mesure déterminée.

Si le bourgmestre a compétence pour agir ici, ce n'est pas en qualité d'agent du roi, mais comme autorité chargée de l'exécution des règlements communaux.

Il est vrai que cet article 37 est emprunté à l'ordonnance française des 17 avril-1er mai 1839; mais en France les rapports entre le chef de l'Etat et la commune sont bien différents de ce qu'ils sont en Belgique.

Il suit de là que les conseils communaux peuvent défendre d'employer, pour la vente des liquides, d'autres bouteilles ou cruchons que ceux d'une contenance déterminée par leurs règlements (2). Ils peuvent aussi organiser un mode

(1) Comp. cass. fr. 31 octobre 1816 (Dalloz, *Rép.* v° *Commune*, n° 1214, note 1).

(2) Voir l'arrêt cité à la note précédente.

de vérification de cette contenance et interdire, par exemple, aux débitants de faire usage de bouteilles non vérifiées ni marquées (1). Rien ne les empêche non plus d'ordonner que la vente publique des grains ait lieu à l'hectolitre et, en conséquence, d'exiger que tous les sacs présentés au marché contiennent cette mesure (2). Il leur appartient également d'ordonner que toutes les fois que l'acheteur en fera la demande, le débitant de denrées sera tenu de contrôler les quantités vendues, au moyen des mesures légales qu'il est obligé de posséder. L'arrêté royal du 4 octobre 1855 (art. 15, § 2), en imposant cette obligation aux débitants de boissons, excède, croyons-nous, les pouvoirs que la loi du 1er octobre 1855 accorde au roi, et empiète sur les attributions des conseils communaux (3).

Mais la disposition de l'article 3, n° 4, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, n'autorise pas ces corps à faire peser toutes les marchandises qui viennent au marché, ou une catégorie de ces marchandises. Une pareille mesure serait contraire à la règle que nul, sauf le cas de contestation, n'est forcé de se servir des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics, ou de recourir aux services des employés chargés de ces opérations. La loi du 29 floréal an X et l'arrêté royal du 18 mai 1827 ont, en effet, restreint la disposition précitée du décret des 16-24 août 1790, en ce sens qu'ils ont enlevé à la commune le droit de contrôler l'opération même du pesage et du mesurage, sauf le cas de contestation.

C'est donc illégalement que certaines ordonnances communales ont imposé aux débitants de toiles l'obligation

---

(1) Cass. fr. 31 oct. 1822 et 13 mai 1820 (Dalloz, *loc. cit.* n° 1213, notes 1 et 3).

(2) Comp. Dalloz, *loc. cit.* n° 1222.

(3) Comp. Dalloz, *loc. cit.* n° 1222.

de faire mesurer leurs marchandises avant de les mettre en vente [1]. Vainement essaierait-on de justifier ces ordonnances en invoquant le droit de la commune de veiller à la fidélité du débit des denrées. Ce droit est restreint par d'autres dispositions légales qui proclament la liberté du mesurage.

On examinera plus loin la question de savoir s'il est permis à la commune, en vue d'assurer le contrôle de la fidélité du débit des denrées se vendant au poids ou à la mesure, d'ordonner l'apport de ces denrées au marché. (Voir les n<sup>os</sup> 258 et suivants.)

**246.** — Le Code pénal contient plusieurs dispositions tendant à prévenir soit les dangers que peut causer aux personnes le débit des denrées ou comestibles insalubres (art. 454 à 457, 561-2°), soit la tromperie ou la faute qui consiste à exposer en vente des denrées ou comestibles falsifiés (art. 500 à 503, 561-3°).

Dans le décret des 16-24 août 1790 il ne s'agit pas des falsifications considérées comme telles : c'est la sécurité et non la foi publique que les conseils communaux ont reçu pour mission de garantir en cette matière. Les falsifications ne peuvent donc faire l'objet de leurs règlements que pour autant qu'elles soient de nature à influer sur la salubrité des comestibles.

**247.** — On a défini plus haut les comestibles : tout ce qui sert à l'alimentation de l'homme. Il ne faut pas distinguer à cet égard entre les aliments solides et les liquides. Le motif de la loi commande d'interpréter le mot comestibles dans le sens large et de l'appliquer aux uns comme aux autres.

**248.** — L'art. 46, tit. 1, de la loi des 19-22 juillet 1791,

---

(1) Règl. comm. de Gand, du 14 mai 1806.

combiné avec le décret des 16-24 août 1790, autorise les communes à ordonner des *précautions locales* en vue d'assurer la salubrité des comestibles exposés en vente publique. Le mot *précautions* implique la faculté de prendre des mesures préventives et, dès lors, celle de réglementer les comestibles même avant leur exposition en vente publique, pourvu qu'ils soient destinés à être débités de cette manière.

Mais ici encore les conseils communaux ne peuvent point méconnaître les règles protectrices de l'inviolabilité du domicile, ni, par conséquent, appliquer leurs ordonnances à des endroits non ouverts au public (Voir le n° 244 ci-dessus).

Ainsi, il leur est permis de défendre aux confiseurs et aux liquoristes de colorer leurs produits au moyen de substances insalubres; aux boulangers, de mêler à leur pain certaines matières dangereuses. Mais ils n'ont pas le droit d'autoriser leurs agents à pénétrer dans les ateliers privés de ces industriels, à l'effet de vérifier si l'on n'a pas contrevenu à ces prohibitions. Le contrôle n'est légalement possible que dans les boutiques, magasins et autres lieux où le public est admis.

**249.** — Les précautions ordonnées en cette matière ont pour objet, non-seulement les comestibles destinés à être exposés en vente publique, les éléments dont ils se composent et les ingrédients employés dans leur fabrication, mais encore les causes extérieures qui sont de nature à les rendre insalubres : tel est l'usage de vases ou mesures qui, par leur état d'oxydation, peuvent communiquer aux comestibles des propriétés dangereuses(1). L'article 36 de l'arrêté royal du 6 octobre 1855 relatif aux poids et mesures, charge les bourgmestres et autres officiers de

(1) C'est pourquoi la commune peut interdire l'usage de tuyaux en plomb servant au débit de la bière dans les cabarets.

police « de veiller à ce que l'on ne fasse pas usage de mesures qui, par leur état d'oxydation, pourraient nuire à la santé des citoyens. » Mais il n'appartenait pas au roi de réglementer cette matière qui est étrangère aux objets prévus par la loi sur les poids et mesures.

**250**. — Dalloz enseigne que les autorités municipales ont le droit de défendre aux chaudronniers d'employer du plomb dans l'étamage des batteries de cuisine et vaisselle de cuivre (1). Mais comme rien ne permet d'affirmer que les comestibles que ces ustensiles sont destinés à contenir seront exposés en vente publique, l'opinion de Dalloz ne paraît pas devoir être suivie. Le droit de réglementation des communes ne s'étend pas, en effet, aux comestibles que l'on a préparés en vue, non d'une vente publique, mais de l'usage domestique.

Un arrêté royal du 19 août 1873(2) a, par application de ce principe, annulé une ordonnance communale de Waelhem dont l'article 1 défendait non-seulement de vendre et de transporter, mais aussi de consommer de la viande de bœuf, de mouton et de porc, sans en faire la déclaration à l'autorité locale. Cette ordonnance avait pour but de permettre le contrôle de la salubrité des viandes. Mais l'arrêté décide avec raison que les décrets des 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791, en rangeant au nombre des objets confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, l'inspection sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique, excluent par là même de leur pouvoir réglementaire les comestibles destinés à l'usage domestique.

**251**. — Sous l'empire du Code pénal de 1810, les communes avaient le droit de comminer des peines de simple

(1) Dalloz, *loc. cit.* n° 1239.
(2) *Moniteur* de 1873, p. 2495.

police contre ceux qui exposaient en vente publique des comestibles insalubres; au lieu de prévoir l'insalubrité des comestibles en général, elles pouvaient aussi s'occuper seulement de certains comestibles déterminés.

Leurs attributions ont, sous ce rapport, été restreintes par le Code pénal de 1867, dont les articles 561, n° 2, et n° 3 § 2 sont ainsi conçus :

« Seront punis d'une amende de dix francs à vingt francs et d'un emprisonnement d'un jour à cinq jours, ou d'une de ces peines seulement : 2° Ceux qui auront vendu, débité ou exposé en vente des comestibles, boissons, denrées ou substances alimentaires gâtés ou corrompus; 3°..... Les comestibles, boissons, denrées ou substances alimentaires gâtés, corrompus.... qui seront trouvés en la possession du coupable, seront saisis et confisqués. »

Le législateur a substitué ici sa propre réglementation à celle qui pouvait auparavant émaner des communes. Il n'est pas permis à celles-ci d'insérer dans leurs ordonnances des dispositions contraires aux articles précités du Code pénal. Mais rien ne les empêche de statuer, dans le cercle de leurs attributions, sur des cas que ces articles n'ont pas prévus. Tels sont ceux dont on a parlé ci-dessus sous les numéros 248 et 249, et qui donnent lieu à des mesures préventives. La commune peut même interdire, sous la sanction de peines de simple police, l'exposition en vente publique de comestibles qui sans être gâtés ou corrompus, sont néanmoins insalubres, par exemple, des fruits qui, d'après les circonstances, paraissent ne pas pouvoir arriver à maturité, ni servir à un usage utile.

## SECTION II.

### RÉGLEMENTS RELATIFS AU POIDS ET A LA TAXE DU PAIN ET A LA TAXE DE LA VIANDE.

SOMMAIRE.



**252.** — L'article 3, n° 4, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790 n'autorise pas les conseils communaux à taxer le prix des subsistances. Cette taxe est d'ailleurs contraire à la liberté du commerce, qui implique nécessairement le droit pour le producteur et le consommateur de débattre entre eux le prix des marchandises.

Toutefois, le décret des 19-22 juillet 1791 contient deux dispositions ainsi conçues :

Art. 30. « La taxe des subsistances ne pourra provisoirement avoir lieu dans aucune ville ou commune, que sur le pain et la viande de boucherie, sans qu'il soit permis, en aucun cas, de l'étendre sur le blé, les autres grains, ni autre espèce de denrée, et ce sous peine de destitution des officiers municipaux. »

Art. 31. » Les réclamations élevées par les marchands, relativement aux taxes, ne seront, en aucun cas, du ressort des tribunaux de district; elles seront portées devant le

directoire du département, qui prononcera sans appel; les réclamations des particuliers contre les marchands qui vendraient au-dessus de la taxe, seront portées et jugées au tribunal de police, sauf l'appel au tribunal de district. »

Le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV (art. 605, n° 6), comminait les peines de simple police contre : « Les boulangers et bouchers qui vendent le pain ou la viande au delà du prix fixé par la taxe légalement publiée. » Mais cette disposition a été tacitement abrogée par le Code pénal de 1810 (1) qui ne prévoyait pas l'infraction dont il s'agit.

Les dispositions précitées du décret de 1791 ont été modifiées, en ce qui concerne la taxe du pain, par l'arrêté royal du 25 janvier 1826 qui est ainsi conçu :

« Nous, Guillaume, etc. Considérant qu'il résulte des renseignements qui nous sont parvenus, et du compte que nous nous sommes fait rendre au sujet de la taxe du pain, que des abus graves se sont glissés dans cette branche importante de l'administration;

» Considérant que de semblables abus sont contraires au bon ordre; qu'ils exercent une influence nuisible sur le bien-être des habitants et pèsent sur les moyens d'existence des classes laborieuses du peuple;

» Voulant y pourvoir et veiller à ce que les dispositions sur la taxe du pain soient dorénavant exécutées partout dans l'intérêt général, et conformément à leur but, qui n'est autre que de procurer d'un côté au consommateur une nourriture saine et bonne à des prix équitables, et d'autre part au boulanger un bénéfice honnête et suffisant dans l'exercice de son industrie;

(1) Comp. cass. 9 mars 1874. (*Pasicr*. 1874-1-258). Rapp. M. Vandenpeereboom.



» Art. 1. Dans toutes les villes et communes où se trouvent établis un ou plusieurs boulangers, ou débitants de pain, les différentes sortes de pain qui y servent d'*aliment principal et journalier* aux habitants seront taxées, sauf la faculté accordée ci-après par l'art. 9 aux administrations des petites communes.

» Art. 2. Cette taxe ne doit être considérée que comme *le prix le plus élevé* ou *maximum au-dessus* duquel il est défendu aux boulangers et débitants de vendre les différentes sortes de pain soumises à la taxe.

» Art. 3. La taxe sera réglée au poids, de manière que le public sache toujours quel est le prix au-dessus duquel il est défendu de vendre la livre de pain.

» Art. 4. La taxe sera réglée avec la plus grande exactitude, et d'après des principes d'équité et de justice.

» Pour régler cette taxe, on adoptera des bases *fixes* et *variables*.

» Art. 5. Les bases *fixes* consisteront :

*a*. Dans la quantité de livres de pain que produit une rasière de grain ;

*b*. Dans les frais nécessaires pour transformer le grain en pain ;

*c*. Dans le bénéfice équitable à établir pour le boulanger.

» Art. 6. Les bases *variables* se composeront :

*a*. De l'impôt général et local sur la mouture ;

*b*. Du prix du grain.

» Art. 7. Les états députés de chaque province, après avoir entendu les administrations locales, et après mûr examen, dresseront et soumettront à notre ministre de l'intérieur un tarif pour régler les bases *fixes*, mentionnées dans l'article 5.

» Ce tarif, arrêté ensuite par notre ministre de l'intérieur, sous les modifications qu'il croira nécessaire d'y

apporter, servira de règle fixe qui sera suivie constamment et sans révision, en ce qui concerne la *première* base, art. 5, § *a*, pendant toute l'année, et en ce qui concerne les bases *b* et *c* du même article, provisoirement pendant les trois premières années, à moins que des changements très-extraordinaires, dans le montant de l'un ou l'autre des articles dont les bases se composent, rendissent plus tôt une révision indispensable.

» Si les administrations locales avaient des observations à faire à l'égard des modifications apportées aux bases du tarif par le ministre, l'objet pourra être soumis à notre décision.

» Art. 8. Lorsque le tarif des *bases fixes* aura été arrêté, les administrations locales le suivront, chacune en ce qui la concerne, et ne feront du reste attention, en fixant le prix du pain, qu'aux bases *variables* mentionnées dans l'article 6.

» Après donc avoir calculé l'influence que l'impôt général et local doit exercer sur la taxe, elles n'auront, en fixant la taxe du pain, égard qu'aux prix des grains d'après les mercuriales, et feront hausser ou baisser les taxes par *demi-cents*, au fur et à mesure des augmentations ou diminutions de ces prix d'après les mercuriales.

» Art. 9. Les administrations des communes d'une faible population pourront, comme cela a eu lieu jusqu'à présent, se régler d'après la taxe établie dans une commune voisine.

» Art. 10. Chaque boulanger ou débitant de pain sera obligé d'exposer, pour la commodité des habitants, à l'extérieur de sa boutique, une enseigne indiquant sa profession, ainsi qu'une planche peinte en noir sur laquelle devront être indiqués les prix auxquels il vend ses différentes sortes de pain soumises à la taxe. Cette indication devra être distincte et faite de manière à pouvoir être lue de la rue.

» Art. 11. Afin que l'on puisse toujours savoir de quelle

boulangerie provient le pain et quel doit être son poids, les administrations locales délivreront, à chaque boulanger et à ses frais, les marques dont les différentes sortes de pain cuit par ses soins et qui sont soumises à la taxe, devront porter l'empreinte.

» Art. 12. Le poids auquel le pain soumis à la taxe devra être préparé sera réglé par les administrations locales.

» En réglant ce poids, on observera qu'il doit être déterminé à *la livre* et à ses subdivisions, de manière cependant que la subdivision ne soit pas inférieure à l'once.

» Art. 13. La boutique de chaque boulanger ou débitant de pain devra être garnie d'une balance et des poids nécessaires, afin de pouvoir constater le poids du pain à la première réquisition qui en sera faite par l'autorité, par ses délégués ou par les consommateurs intéressés.

» Art. 14. Les dispositions de l'administration locale qui règlent la taxe du pain, ou qui imposent des obligations particulières aux boulangers ou débitants de pain seront affichées, et le resteront tant qu'elles seront obligatoires, dans l'intérieur des boutiques des boulangers ou débitants susdits, et ce, de manière que le public puisse facilement en prendre connaissance.

» Art. 15. Le poids et la bonne qualité du pain seront surveillés partout avec sévérité.

» Tant sous ces deux rapports qu'à l'égard des prix du pain, il sera rendu compte aux états députés, au département de l'intérieur et à nous, à des époques déterminées.

» Art. 16. Tout ce qui est relatif à l'exécution des disposition générales qui précèdent sera déterminé dans une instruction réglementaire approuvée par nous, et qui sera transmise par notre ministre de l'intérieur aux administrations..... »

« Art. 19. Toute contravention des boulangers et débi-

tants de pain aux dispositions qui précèdent, sera poursuivie de la manière accoutumée.

» Ces contraventions seront punies d'après les lois existantes sur cet objet. Si ces lois ne comminaient pas de peine à leur égard, les dites contraventions seront punies d'après l'article 1er de la loi du 6 mars 1818.

» Art. 20. Toute disposition contraire à celles qui précèdent cessera d'être obligatoire dès que la taxe du pain réglée conformément aux bases mentionnées ci-dessus, aura été introduite (1). »

On voit que cet arrêté restreint, en ce qui concerne la taxe du pain, les pouvoirs que la loi des 19-22 juillet 1791 conférait aux communes.

Il oblige les administrations locales à fixer le poids du pain, et en outre, à en déterminer le prix.

D'autre part, il sanctionne les ordonnances communales relatives à cette matière par les peines dont la loi du 6 mars 1818 frappe les infractions aux règlements d'administration générale, ce qui suffit pour prouver que les communes agissent ici, non pas en vertu d'attributions qui leur soient propres, mais comme déléguées du pouvoir central.

**253.** — L'arrêté de 1826 est-il légal?

Un arrêt de la cour de Gand du 30 juin 1868 (2), et deux arrêts de la cour de cassation, des 3 août 1838 et 18 mars 1844, admettent l'affirmative (3).

Cette jurisprudence est fondée. Il résulte, en effet, de plusieurs dispositions de la Loi fondamentale que le roi avait la haute surveillance et l'autorité supérieure et souveraine sur les administrations inférieures, et qu'il pouvait

---

(1) Cet arrêté a fait l'objet d'une instruction détaillée qui en règle l'exécution. Elle est reproduite dans la *Pasinomie* en note de l'arrêté.

(2) *Pasicr.* 1869-II-13.

(3) *Pasicr.* 1838-I-349 et 1844-I-98.



leur déléguer tels pouvoirs qu'il jugeait convenable [1]. D'un autre côté, cette loi ne contenait pas de disposition analogue à l'article 78 de la Constitution aux termes duquel : « Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. » Il suit de là que le roi des Pays-Bas avait compétence pour réglementer toutes matières, pourvu que ses actes ne fussent pas contraires aux lois. Or, aucune loi ne lui défendait d'obliger les boulangers à vendre leur pain au poids et à un prix déterminé. Bien plus : la loi du 21 mai 1819 lui reconnaissait le droit de réglementer toute industrie ou commerce. Rien ne pouvait donc l'empêcher de leur imposer cette obligation sous la sanction des peines prévues par l'article 1 de la loi du 6 mars 1818, et de déléguer, en tout ou en partie, l'exécution de son arrêté aux administrations locales.

**284.** — Si l'arrêté du 25 janvier 1826 n'existait pas, le roi pourrait-il aujourd'hui réglementer le poids et la taxe du pain ?

L'affirmative résulte encore de la loi du 21 mai 1819 dont l'article 2 consacre d'abord le principe de la liberté de l'industrie, et ajoute ce qui suit : « Chacun se conformera dans l'exercice de son commerce, profession, industrie, métier ou débit, aux règlements de police générale.... »

Le roi tient donc de cette disposition le droit de réglementer le commerce et l'industrie par telles mesures de police qu'il croit nécessaires ou utiles. Celles-ci sont obligatoires du moment qu'elles ne sont pas contraires à une loi.

---

(1) Voir notamment l'art. 155 dont on peut rapprocher les articles 149, 150, 152, 158 et 159; voir encore le préambule de l'arrêté royal du 5 octobre 1822.

(Arg. art. 67 et 107 de la Constitution). Dès lors, comme il n'existe aucune loi qui défende expressément ou virtuellement au pouvoir exécutif de fixer le poids ou la taxe du pain, le roi pourrait encore aujourd'hui les déterminer.

**255.** — Mais il ne lui serait pas permis de déléguer aux conseils communaux l'exécution de l'arrêté qu'il prendrait en cette matière; car il appartient à la loi seule aujourd'hui de fixer les attributions des conseils communaux. Il résulte, en effet, de l'article 108 de la Constitution que les attributions des conseils communaux sont réglées par la loi.

Vainement argumenterait-on en faveur de la solution contraire, de l'article 75 de la loi communale qui, après avoir statué que *le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal*, ajoute : *il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure*. On n'est pas autorisé à donner à cette disposition un sens qui la rende inconstitutionnelle; or, elle serait inconstitutionnelle si elle permettait au roi d'étendre le cercle des attributions des conseils communaux, d'augmenter le nombre des objets qu'ils peuvent ou doivent *régler*. Aussi, l'article 75 distingue-t-il entre ce qui est d'intérêt communal et ce qui, sans être d'intérêt communal, est soumis au conseil par l'autorité supérieure. Dans le premier cas, le conseil *règle*, dans le second, il *délibère*. Cette opposition fait voir clairement que par le mot *délibérer* la loi ne vise pas des résolutions, mais simplement des avis, des opinions, des vœux.

Le rapport de la section centrale vient à l'appui de cette doctrine. La projet du gouvernement formulait l'article 75 de la manière suivante : « Le conseil délibère sur tout ce qui est d'intérêt communal et sur tout autre objet qui lui est soumis par l'administration supérieure. » — La section centrale proposa la rédaction actuelle qu'elle justifia ainsi :

« La première disposition a subi une légère modification afin de conserver l'emploi de l'expression consacrée par l'article 31 de la Constitution, qui stipule que les intérêts communaux sont *réglés* par les conseils communaux ; il est d'ailleurs à observer que l'action du conseil n'est pas la même lorsqu'elle s'étend sur des intérêts communaux ou bien sur des objets qui lui sont soumis par l'autorité supérieure. Dans le premier cas, le conseil règle ; dans le second, il n'a qu'une délibération à présenter (1). »

**256.** — De ce que l'arrêté du 25 janvier 1826 est encore obligatoire aujourd'hui, de ce que le roi pourrait, à défaut de cet arrêté, régler la taxe du pain, il ne faut pas conclure que ces sortes de mesures doivent être vues avec faveur. Elles sont condamnées, au contraire, par les règles de l'économie politique non moins que par celles de la justice. Il est impossible au taxateur de tenir compte des degrés nombreux qui peuvent se présenter dans la qualité du pain, d'un boulanger à l'autre, et, d'un moment à l'autre, chez le même boulanger. La taxe devient ainsi tantôt trop avantageuse au producteur, tantôt trop favorable au consommateur. D'autre part, l'une des bases variables de la taxe, *le prix du grain*, subit des fluctuations si fréquentes et si considérables, que toute taxation peut donner lieu à des résultats iniques. L'on est aujourd'hui généralement d'accord pour contester l'utilité et l'efficacité de l'intervention du pouvoir dans des matières que le jeu naturel de la concurrence règle mille fois mieux et plus vite que l'administrateur le plus éclairé.

Aussi l'arrêté de 1826 semble-t-il aujourd'hui tombé en

(1) Comp. l'art. 88 de la loi communale et l'art. 110 de la loi provinciale, qui doivent être mis en rapport avec notre disposition.

désuétude. Les auteurs du Code pénal de 1867 ne paraissent pas s'être doutés de son existence. Le projet contenait une disposition ainsi conçue : « Sont aussi punis d'une amende de dix à vingt francs : 1° Les boulangers et bouchers qui vendent le pain ou la viande au delà du prix fixé par la taxe légalement faite et publiée [1]. » La commission de la Chambre, s'exprima à cet égard comme suit : « Le § 1 est emprunté au § 6 de l'art. 479 du nouveau Code pénal français. Votre commission vous propose la suppression de cette disposition, qu'elle considère comme contraire à la liberté du commerce [2]. »

Sur ces observations, la disposition fut éliminée du projet sans que personne semble avoir songé à faire remarquer que l'arrêté royal du 25 janvier 1826 permet au pouvoir exécutif de taxer le prix du pain, et sanctionne les règlements relatifs à cette matière par des peines correctionnelles.

**237.** — Les articles 30 et 31 du décret des 19-22 juillet 1791 sont demeurés en vigueur en ce qui concerne la taxe de la viande.

Il suit de là que les communes peuvent aujourd'hui encore fixer le prix auquel il sera permis de vendre la viande, et comminer les peines de simple police contre ceux qui enfreignent leurs règlements à cet égard. (Art. 78 de la loi communale).

Vainement invoquerait-on à l'encontre de cette doctrine, la déclaration faite par la commission de la Chambre, rappelée au numéro précédent. Cette déclaration n'a pu suffire pour abroger une loi spéciale, virtuellement maintenue par l'article 6 du Code pénal de 1867.

---

(1) Voir Nypels, *Commentaire du Code pénal*, III, p. 768.
(2) Voir Nypels, III, p. 782, n° 13.

Les règlements faits en cette matière présentent ceci de particulier, qu'ils peuvent, aux termes de l'article 31 du décret de 1791, être attaqués par les marchands intéressés devant *le directoire du département*, aujourd'hui, la députation permanente.

Il est encore à observer que le roi pourrait réglementer la taxe de la viande (voyez le n° 254 ci-dessus).

Cette taxe n'est du reste pas plus recommandable que celle du pain. (Voir le n° 255, ci-dessus).

---

## SECTION III.

**Défense aux marchands de débiter leurs marchandises ailleurs qu'au marché, a la halle, etc. — Caractère des droits de marché.**

---

### SOMMAIRE.

**258-262.** — Ordonnances de police communale portant défense aux marchands de débiter leurs marchandises ailleurs qu'au marché, à la halle etc. — Jurisprudence de la cour de cassation.

**263.** — Commerce du poisson. — Disposition spéciale de la loi du 15 mai 1870.

**264-267.** — Caractère des droits de marché et autres de même nature. — Arrêté du 4 octobre 1816, art. 2. — Art. 77, n° 5, de la loi communale.

**268.** — Critique d'un arrêt de la cour de cassation.

**269.** — Sanction de l'obligation de payer les droits de marché.

**258.** — Les dispositions du n° 4, art. 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790 autorisent-elles les conseils communaux à rendre obligatoire l'usage du marché, de la halle, etc.?

La cour de cassation a admis l'affirmative par deux arrêts des 11 novembre 1844 et 3 juin 1856. Il s'agissait, dans ces arrêts, de la défense d'étaler et de vendre de la viande fraîche ailleurs qu'à la boucherie (1). Elle se fonde d'une part, sur le droit des communes de contrôler la fidélité du débit et la salubrité des comestibles exposés en vente, et

---

(1) *Pasicr.* 1845-I-7. Rapp. M. Fernelmont, et *Pasicr.* 1856-I-334. Rapp. M. Marcq. Voir encore cass. 30 juin 1851. (*Pasicr.* 1851-I-351). Rapp. M. Van Hoegaerden.



d'autre part, sur les dispositions qui leur confient le soin de sauvegarder la salubrité des lieux publics.

On verra plus loin (chap. VI) quelle importance il faut attacher à cette dernière considération; mais nous devons examiner ici si les règlements dont il s'agit sont légitimés par les principes relatifs à l'inspection sur la fidélité du débit de certaines denrées et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique.

**259.** — Si la doctrine de la cour de cassation était exacte, les communes pourraient, aux termes de l'art. 3, n° 4, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, interdire l'exercice à domicile, non-seulement de la profession de boucher, mais encore de tout commerce ayant pour objet la vente de comestibles, tels qu'épiceries, pain, vin, bière, farines, légumes, fruits; elles pourraient encore défendre aux boulangers ou aux brasseurs d'exercer leur industrie à domicile; elles pourraient prohiber le débit à domicile des marchandises se vendant au poids, à l'aune ou à la mesure.

De pareilles mesures atteindraient la liberté commerciale et industrielle dans ses éléments essentiels; car celle-ci implique la faculté pour chacun de vendre et de fabriquer tant qu'il veut, et, dès lors, le droit de se ménager tel espace qu'il reconnaît nécessaire pour les besoins de son industrie (1). Dira-t-on que cet espace, il pourrait le recevoir des mains de l'autorité? Non, car il serait pratiquement impossible à l'autorité de développer ses installations au fur et à mesure des besoins du commerce (2). On aboutirait donc fatalement

---

(1) L'art. 2 de la loi du 21 mai 1819 porte : « La patente donnnera à la personne à qui elle est accordée, la faculté d'exercer.... *partout où le patenté le jugera convenable*, le commerce, profession etc. y mentionnés. »

(2) L'arrêt du 11 novembre 1844 décide que : « Est conforme à la loi et pris dans les limites des attributions du pouvoir communal le règlement de police qui, en défendant de vendre certaines viandes ailleurs

au monopole, au profit de quelques privilégiés en possession du droit de place dans les marchés, halles, etc., à la suppression indirecte, mais absolue, de la liberté commerciale au détriment de tous autres; et l'on verrait les villes, au grand dommage de la propriété privée, se convertir en de vastes déserts, sauf dans les endroits où il aurait plu à l'administration de concentrer toute l'activité commerciale et industrielle de la localité.

Le législateur de 1790 n'a pu vouloir, sous prétexte de police, légitimer des actes si graves. On doit entendre le décret de 1790 d'une manière raisonnable, et armer l'autorité communale de tous les pouvoirs nécessaires pour atteindre le but fixé par cette loi, mais non pas lui permettre de supprimer l'une ou l'autre des conditions essentielles de la liberté de l'industrie.

Dès lors, si la commune a le droit d'organiser l'inspection sur la salubrité des comestibles et sur la fidélité du débit des denrées se vendant au poids ou à la mesure, elle n'est pas pour cela autorisée à interdire, par une défense générale ou permanente, le débit de ces comestibles et denrées ailleurs que dans un endroit déterminé.

**260.** — La défense ne serait d'ailleurs pas illégale si elle n'était pas générale et permanente, si elle était limitée, par exemple, aux marchands forains venant débiter leurs marchandises en ville, dans des lieux publics, les jours de marché.

La cour de cassation a appliqué ce principe dans un arrêt du 26 juin 1871 (1). Cet arrêt proclame la légalité d'un règlement de police de la ville de Saint-Nicolas portant défense

---

qu'à la halle publique, décide que chaque marchand ne pourra y occuper plus de trois étaux. »

(1) *Pasicr.* 1871-1-280. Rapp. M. De Longé.

aux marchands de lin venant dans la commune un jour de marché, de vendre leur marchandise hors du lieu fixé pour la tenue du marché. Une pareille ordonnance ne contient pas une interdiction absolue de vendre du lin ailleurs qu'au marché; elle ne vise que certains jours et certaines personnes.

D'autre part, comme le dit l'arrêt, la disposition de police qui concentre pendant la tenue du marché, dans un même lieu, et les denrées et les personnes qui s'occupent du trafic, a essentiellement pour but d'assurer le maintien du bon ordre et de faciliter l'inspection sur la fidélité du débit. Les jours de marché, quand la commune se remplit de commerçants inconnus, n'ayant aucune résidence fixe dans la localité, quand les transactions sont nombreuses et rapides, il serait impossible à l'autorité communale d'accomplir la mission qui lui est confiée par l'article 3, n$^{os}$ 3 et 4, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, si elle ne pouvait concentrer ces transactions dans un lieu public déterminé.

L'ordonnance ne serait du reste pas légale si elle défendait de vendre dans des lieux non ouverts au public; car la commune n'est appelée à maintenir le bon ordre et à inspecter la fidélité du débit que dans les lieux publics. (Voir les n$^{os}$ 176 et 244 ci-dessus).

**261**. — Le règlement de police dont on vient de parler avait été décrété dans le but de garantir la tranquillité publique et l'inspection sur la fidélité du débit; mais il avait été dicté par une autre considération encore. La ville de St. Nicolas avait voulu empêcher que l'absence de concurrence n'exerçât une influence préjudiciable sur les prix du marché[1]. La cour de cassation, tout, en proclamant la

(1) Voici le texte de l'article 3 du règlement : « En daar met inzicht van de betaling der bedoelde retributien te vermijden, sommige koop- of landslieden zich zouden veroorlooven van derzelver granen, vlas, etc., bestemd voor de markt, aan de huizen of herbergen te verkoopen of

légalité de l'ordonnance, n'invoque point cette considération.

En effet, la commune n'a point qualité, en règle générale[1], pour agir sur la hausse ou la baisse des denrées. Ces faits, d'un caractère purement commercial et économique, n'ont rien de commun avec la police locale. On ne pouvait donc y chercher des motifs pour approuver le règlement[2].

**262.** — Est-il vrai, comme M. Montigny l'a dit dans la *Belgique judiciaire*[3], que l'arrêt du 26 juin 1871 soit en opposition formelle avec un autre du 8 août 1870[4], émané de la même cour?

Celui-ci déclare que la ville de Saint-Trond n'a pu légalement ordonner que : « Les denrées alimentaires, telles que beurre, fromage, etc... arrivant en ville, les jours de marché, pour y être vendues, seraient directement dirigées vers les marchés à ce destinés. » Ce règlement défend ainsi virtuellement aux cultivateurs venant en ville, non-seulement de vendre en dehors du marché, mais même de se reposer en route.

---

te koop te stellen, of slechts een gedeelte daarvan ter markt te brengen, welke handelwijze, boven dat zij onvermijdelijk eenen nadeeligen invloed op de marktprijzen moet te wege brengen, in sommige omstandigheden oorzaak tot onlusten zoude kunnen geven, zoo wordt bij deze, naar aanleiding van de stedelijke ordonnantie dd. 4 februarij 1825, geboden van al de marktgoederen zonder verdeeling op de daartoe bestemde plaatsen te koop te stellen, en zulks met alteratie van gemelde ordonnantie, onder de penaliteiten bij het art. 5 dezes reglements bedreigd. »

(1) La règle souffre exception en ce qui concerne le prix du pain et de la viande. (Voir la section précédente).

(2) « Il n'est en effet pas du ressort des administrations communales de faire des règlements de commerce, d'intervenir à titre d'autorité dans les fluctuations diverses de l'offre et de la demande, de faire la hausse ou la baisse, et de peser sur l'essor de transactions auxquelles la loi assure une entière liberté. Cette immixtion ne se justifierait par aucune nécessité d'ordre public. La bonne administration de la cité n'y a aucun intérêt. » M. l'avocat-général Mesdach de ter Kiele (*Pasicr*. 1871-I-284).

(3) *Belgique judiciaire* 1871, p. 1201.

(4) *Pasicr*. 1870-I-451. Rapp. M. Bosquet. *Concl. contr*. M. Cloquette.

En fait, les défenderesses en cassation venant de Geet-Betz, chacune avec un panier de beurre, au marché de Saint-Trond, s'étaient arrêtées dans un cabaret de cette ville pour s'y reposer et y prendre de la nourriture. Elles avaient ensuite continué leur route jusqu'au marché, où elles avaient vendu toute la marchandise qu'elles avaient emportée de chez elles. Poursuivies pour s'être arrêtées en chemin, elles furent acquittées.

L'ordonnance, par la généralité de ses termes, s'appliquait à l'acte qu'on leur reprochait. Mais était-elle légale ? La négative n'était pas douteuse. Comme on l'a vu, la commune peut défendre aux forains les jours de marché, de vendre dans d'autres lieux publics que ceux qu'elle indique à cet effet; mais elle n'a pas le droit de leur interdire de se reposer en route.

C'est ce que l'arrêt aurait dû dire et ce qu'il n'a pas dit. Interprétant l'ordonnance, il déclare qu'elle n'a pas pour but de faciliter l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, ou sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; il affirme qu'elle tend seulement à empêcher les cultivateurs de vendre leurs denrées ailleurs qu'au marché et d'obtenir ainsi, par la concurrence, une réduction sur le prix des denrées. Il déduit de là qu'elle excède les limites de la police communale, qu'elle entrave la liberté du commerce et l'exercice du droit de propriété.

Cette interprétation n'était peut être pas exacte, mais à part cette réserve, le dispositif de l'arrêt de 1871 semble irréprochable, et l'on n'aperçoit aucune contradiction entre cet arrêt et celui de 1870.

**263**. — Une loi du 15 mai 1870, portant abolition des droits sur le sel et le poisson etc., contient une disposition (art. 2), ainsi conçue : « ....Il est interdit d'entraver le com-

merce du poisson, soit en imposant une expertise préalable à la mise en vente, soit en rendant l'usage de la minque obligatoire, soit en défendant la vente à domicile ou le colportage, soit par toute autre mesure restrictive. »

Cette disposition apporte une grave dérogation aux principes que l'on vient d'exposer. Elle a été introduite dans la loi sur la proposition de la section centrale, qui l'a justifiée en ces termes (1) : « .... De nombreuses restrictions sont mises à la liberté du commerce du poisson ; souvent elles servent à dissimuler des prélèvements au préjudice des consommateurs, à ce point que, dans la ville de Louvain, après l'abolition des octrois, la vente du poisson était encore grevée de 23 p. c. de frais divers.

» Plusieurs communes ont voulu justifier ces mesures restrictives et ces perceptions par des considérations de salubrité et de police. Elles ont cédé aveuglément aux traditions, aux vieux préjugés ou peut-être à un penchant immodéré de réglementer. En y réfléchissant avec plus de maturité, ces communes eussent reconnu bientôt que la surveillance à exercer sur les denrées de tout genre qui servent à l'alimentation, n'exigeait aucune mesure exceptionnelle relativement au poisson. Il n'y a, au contraire, rien de paradoxal à soutenir que, de toutes les substances réservées à la nourriture, il n'en est pas dont la pureté et la fraîcheur soient plus facilement appréciables. Les expertises préalables à la mise en vente donnent une garantie tout-à-fait illusoire : pour être efficaces, c'est au moment de la consommation, et non pas au moment de la mise en vente qu'elles devraient avoir lieu.

» La surveillance de toutes les denrées alimentaires est

---

(1) *Ann. parl.*, 1869-1870. Chambre des représ. Doc. p. 440.

comprise dans les attributions générales de la police, mais elle doit se renfermer dans les limites tracées par les besoins de la sécurité publique. D'un autre côté, les dépenses occasionnées par l'exercice de cette surveillance ne doivent, pas plus que celle qui s'exerce sur la pureté des autres substances, motiver une taxe spéciale. »

**264.** — Dans les cas où la commune peut rendre l'usage du marché et de la halle obligatoire, ou imposer une expertise, a-t-elle le droit d'établir une taxe à la charge de ceux qui font usage de ces établissements ou qui sont soumis à l'expertise? Quel est le caractère de cette taxe?

**265.** — Pour résoudre ces questions en connaissance de cause, il faut rappeler quelques précédents législatifs.

L'arrêté du 4 octobre 1816 (art. 2), désigne les droits de place et autres semblables par les mots : *recognitien voor het gebruik van plaatsen op de openbare markten*, *hallen, vischbanken en dergelijke,* redevances pour l'usage de places dans les marchés, boucheries, halles au poisson et autres lieux de ce genre.

Ces redevances sont de véritables impôts. Cela résulte de l'intitulé et du préambule de l'arrêté, du texte de l'article 2 qui les oppose aux revenus de la commune, et finalement des articles 10 et 11; car, aux termes de ces articles, les décisions des états provinciaux relatives aux droits, taxes ou impositions prévues par les articles précédents, doivent être soumises à l'approbation royale conformément aux dispositions de la Loi fondamentale concernant les impôts communaux.

Toutefois, la notion de l'impôt empêche de considérer ces redevances comme des impôts lorsque l'usage du marché, de la halle etc. est libre, et que d'ailleurs le droit est établi, sans égard à la valeur, l'espèce et la qualité des marchandises, mais uniquement à raison de l'espace qu'elles

occupent. Il fallait donc, pour que l'arrêté de 1816 fût applicable, que l'usage du marché, de la halle etc. fût obligatoire, ou que la redevance fût établie d'après la valeur, l'espèce ou la qualité des marchandises. Ce qui permet de l'affirmer, c'est une décision royale du 9 avril 1819 qui contient notamment les dispositions suivantes :

« Sur le rapport de notre ministre de l'intérieur, en date du 14 juillet 1818, par lequel il nous soumet la question de savoir si les divers droits et rétributions mentionnés à l'art. 2 de notre arrêté du 4 octobre 1816, ainsi que les droits de pesage, mesurage et jaugeage, et les rétributions qui se perçoivent également au profit des communes, pour l'inspection de certaines denrées, doivent être considérés comme des taxes municipales, et si, en conséquence, les tarifs et règlements en doivent être soumis à notre approbation préalable ;

» Vu le rapport de notre ministre de l'intérieur, en date du 1er mars 1819 ;

» Vu l'article 158 de la Loi fondamentale et nos arrêtés des 4 octobre 1816, 14 décembre 1817, et 25 juillet 1818 ;

» Notre conseil-d'État entendu ;

» Avons trouvé bon de faire connaître à notre ministre de l'intérieur :

» 1° Qu'il y a lieu de ne considérer les redevances pour l'occupation de places dans les marchés publics, etc., et les droits de grue, de pesage, mesurage ou jaugeage, et d'inspection des denrées, que comme un loyer ou un salaire, lorsque le droit n'est exigé que des personnes qui désirent faire usage des places aux foires et marchés, de la grue ou du ministère des préposés au pesage, etc., et qu'en même temps il est établi sans aucun égard à la valeur, espèces et qualités des marchandises, mais uniquement à raison de l'espace qu'elles occupent, ou des baraques, bancs, etc.,

fournis par la ville, s'il s'agit de droit de place; et de leur poids, volume ou dimension, s'il s'agit de droit de grue, pesage, jaugeage, mesurage ou inspection;

» 2° Que dans le cas où, pour des motifs particuliers, les administrations municipales jugeraient indispensable de s'écarter en quelque façon que ce soit, de ces principes généraux, dans l'établissement de droits de place, grue, pesage, mesurage, jaugeage ou inspection, ces droits ne pourraient plus être considérés que comme des taxes municipales, et qu'en conséquence les tarifs et règlements en devraient être soumis à notre approbation avant d'être mis à exécution;

» 3° Qu'il doit être observé que, lorsqu'en conformité de la présente décision, les droits dont il s'agit seront établis sans notre autorisation préalable, les règlements qui les concerneront ne pourront statuer d'autres pénalités que celles que les administrations municipales sont autorisées à établir sans le concours du gouvernement, ni appliquer à la perception de ces droits les formes particulières de procédure propres aux taxes municipales; ... »

Les redevances dont il s'agit ont donc le caractère d'un *loyer* ou d'un *salaire* lorsqu'elles sont exigées seulement des personnes qui désirent faire usage du marché; mais, dans le cas contraire, c'est-à-dire quand l'usage du marché est obligatoire, elles constituent des impôts communaux, et elles sont soumises à toutes les règles concernant ces derniers, notamment pour ce qui regarde la nécessité de l'approbation royale, le mode de recouvrement et les pénalités (1).

**266**. — La loi communale a adopté virtuellement la distinction que l'on vient de signaler. L'article 76, n° 5,

---

(1) Comp. le réquisitoire de M. Mesdach de ter Kiele, reproduit dans la *Pasicrisie*, 1877-I-147.

soumet à l'approbation du roi les délibérations des conseils communaux relatives aux impôts, tandis que l'article 77, n° 5, ne soumet les délibérations concernant les droits de place et autres de ce genre, prévus par le n° 1 de l'arrêté de 1819, qu'à l'approbation de la députation permanente : il montre ainsi clairement qu'il ne considère pas ces droits comme des impôts.

L'article 77, n° 5, est ainsi conçu : « Sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial les délibérations des conseils communaux sur les objets suivants :.... Les règlements ou tarifs relatifs à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, et de stationnement sur la voie publique, ainsi que des droits de pesage, mesurage et jaugeage. »

Les mots *prix de location* reproduisent les termes mêmes du n° 1 de l'arrêté de 1819; il ne s'agit donc ici que d'une occupation volontaire et dont le prix est fixé en raison seulement de l'espace occupé, indépendamment de la valeur des marchandises. D'autre part, personne n'est obligé de stationner sur la voie publique : le stationnement est un privilége accordé aux particuliers dans certaines conditions, et personne non plus, sauf le cas exceptionnel de contestation, n'est obligé d'avoir recours aux peseurs, mesureurs et jaugeurs, commissionnés par l'administration. L'article, dans toutes ses parties, vise donc des taxes que l'on n'est tenu de payer que parce que l'on s'est mis volontairement dans le cas de les devoir, des taxes qui sont la contre-valeur d'un avantage librement réclamé.

**267.** — Il est du reste facile de justifier le système de la loi communale.

Il n'existe pas de définition légale de l'impôt, mais quand on examine les caractères communs des redevances connues

sous ce nom, l'on reconnaît que toutes impliquent le prélèvement d'une partie du patrimoine des particuliers exigé par l'administration à titre d'autorité et sans compensation immédiate et directe(1). Les avantages résultant, au profit de la généralité des citoyens, des services publics auxquels le produit de l'impôt est affecté, sont, il est vrai, une compensation de l'impôt; mais celle-ci n'est relativement à chaque contribuable, ni directe, ni immédiate, ni même certaine. Point d'impôt, dès lors, si la somme payée par les particuliers est le prix d'un avantage personnel qu'ils retirent d'un service public auquel ils ont volontairement recours(2). Mais il en est autrement lorsqu'ils sont tenus de recourir à ce service public(3). Car alors l'obligation de payer est imposée par l'autorité et, d'autre part, comme le redevable n'a point volontairement réclamé la prestation qui correspond à la taxe, on ne peut dire que la première représente pour lui le prix de la seconde.

Les droits de marché, de stationnement et autres du même genre faisant l'objet de l'article 77, n° 5, de la loi communale, ne sont pas des impôts. Ici la taxe est le prix d'un avantage spécial, volontairement réclamé, dont on bénéficie sur-le-champ et à l'exclusion de tous autres citoyens. D'autre part, si le patrimoine des redevables est diminué par le payement du droit, il est, en revanche, augmenté par l'acquisition de cet avantage ayant pour eux

---

(1) Comp. la définition contenue dans un arrêt de la cour de cassation du 11 décembre 1869 (*Pasicr.* 1870-I-39). Rapp. M. De Longé. L'impôt peut consister, non-seulement dans la prestation d'une somme d'argent, mais encore dans la prestation de denrées, services, ou travaux. (Comp. art. 14 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux).

(2) Ainsi les droits de péage ne sont pas des impôts. (Cass. 5 janvier 1874. *Pasicr.* 1874-I-49. Rapp. M. Hynderick). Comp. le n° 61 ci-dessus.

(3) En matière d'enregistrement, par exemple.

une valeur équivalente ou même supérieure à la redevance, puisqu'ils trouvent bon d'échanger l'une contre l'autre.

**268.** — La doctrine que l'on vient d'exposer est contraire à un arrêt rendu par la cour de cassation le 12 mars 1877 (1).

Un règlement de Verviers, approuvé seulement par la députation permanente, prescrit à tous ceux qui introduisent en ville des viandes fraîches, de les faire expertiser au bureau établi par la commune. Il fixe le droit à payer pour l'expertise, et il statue que les contraventions à ses dispositions seront punies d'une amende d'un à quinze francs et d'un emprisonnement d'un à quinze jours, soit séparément, soit cumulativement, selon les circonstances.

Le demandeur avait refusé de payer le droit et avait été condamné à une amende.

La cour, ayant à déterminer la nature de ce droit, a décidé qu'il ne constitue pas un impôt, mais une taxe du genre de celles que prévoit l'article 77, n° 5, de la loi communale. Voici comment son arrêt s'exprime à cet égard :

« Attendu que les ressources des communes comprennent les impositions proprement dites, destinées à faire face aux dépenses générales du budget communal, et les taxes qui se perçoivent comme *rémunération d'un service ;*

» Que la loi communale distingue soigneusement ces deux espèces de contributions, en exigeant, pour la création des premières, l'approbation royale (art. 76, n° 5), en se contentant de l'autorisation de la députation permanente pour l'établissement des secondes (art. 77, n° 5) ;

» Attendu que, à la vérité, l'énumération que fait de ces dernières taxes l'article 77, ne mentionne pas le droit de vérification des denrées ; mais que cette taxe, aussi bien que

---

(1) *Pasicr.* 1877-I-143.

les droits analogues de pesage, de mesurage, de jaugeage, énumérés audit article, est spécialement et exclusivement destinée à couvrir les frais du service public auquel elle se rapporte ; qu'il y a donc lieu de la soumettre à la même règle quant à l'autorisation administrative à laquelle sa création est subordonnée ;

» Attendu, en effet, que l'énumération de l'article 77, n° 5, n'est pas limitative ;

» Que, d'ailleurs, cette disposition est empruntée à l'arrêté royal du 9 avril 1819 qui, interprétant celui du 4 octobre 1816, rangeait, nommément « le droit d'inspection des denrées » au nombre des taxes dont l'établissement n'exigeait pas l'approbation royale, bien qu'aux termes de l'article 158 de la Loi fondamentale, aucune nouvelle imposition ne pût être établie sans le consentement du roi ; que l'autorisation des états provinciaux suffisait, notamment, lorsque les droits de pesage, de mesurage ou de jaugeage et d'inspection des denrées n'étaient exigés que des personnes qui auraient recours à l'un de ces services publics, et que la quotité de la redevance n'était déterminée qu'à raison des poids, du volume ou de la dimension des marchandises ;

» Attendu que l'interprétation extensive de l'article 77, n° 5, trouve ainsi sa confirmation dans la législation antérieure, bien que celle-ci ait été conçue sous un régime politique moins favorable que le régime actuel à la décentralisation administrative ;

» Attendu que vainement on objecte que, dans l'espèce, l'expertise est obligatoire, tandis qu'aux termes de l'arrêté de 1819, les droits d'inspection des denrées et autres n'étaient affranchis de l'approbation royale que lorsqu'il s'agissait d'une vérification facultative, réclamée par ceux qui désiraient faire usage du ministère des proposés au pesage, etc. ;

» Attendu que telle n'est pas la portée de cette disposition, dont l'objet unique est de restreindre son application au cas où la taxe, sans pouvoir être mise à la charge d'une autre catégorie de citoyens, serait due seulement *par ceux qui auraient recours à ces préposés* ;

» Qu'ainsi entendue, la restriction est conforme au principe qui sert de base à la distinction entre les impositions proprement dites et les redevances dont traite l'article 1er de l'arrêté de 1819 ;

» Mais que le caractère obligatoire de la vérification ne saurait changer la nature de la taxe, en ce qu'elle *est purement rémunératoire du service dont elle est destinée à couvrir les frais ;*

» Qu'aussi l'article 77, n° 5, conçu en termes généraux, ne fait aucune différence entre le cas où le service est réclamé librement et celui où il est obligatoirement imposé ;... »

L'arrêt distingue donc entre les impositions proprement dites, destinées à faire face aux dépenses générales du budget communal, et les taxes qui se perçoivent comme rémunération d'un service. Les premières, dit-il, sont régies par l'article 76, n° 5, les secondes par l'article 77, n° 5.

Mais les mots : *rémunération d'un service* méritent une explication. S'agit-il ici d'une somme exigée de tous les habitants, même de ceux qui n'ont pas recours au service organisé par la commune ? Non, l'art. 77, n° 5 ne prévoit que le cas où la taxe, sans pouvoir être mise à la charge d'une autre catégorie de citoyens, est due seulement par ceux qui auraient recours à ce service. Donc, ce qui distingue les redevances prévues par l'article 77, n° 5, de celles qui font l'objet de l'article 76, n° 5, ce n'est pas l'affectation du produit de la redevance à un service public déterminé, c'est une prestation faite par la commune au redevable en échange de la somme payée par celui-ci : c'est cette

prestation qui constitue le service dont la redevance est la rémunération.

Cette idée est nette et juste, mais la cour en dévie lorsqu'elle décide que l'article 77, n° 5, comprend, non-seulement le cas où cette prestation est volontairement réclamée par le particulier, mais encore le cas où on l'oblige à l'accepter. Dans le premier cas, il paie parce qu'il s'y est librement obligé; dans le second, il paie parce que la redevance lui est imposée à titre d'autorité. Dans le premier cas, la redevance est la rémunération du service; dans le second, le service est la rémunération de la redevance, ou plutôt, aucun service n'est rendu; car ce n'est point rendre service que de contraindre le particulier à accepter une prestation tout en l'obligeant à en payer le prix tel qu'il est fixé par la commune.

Mais, dit-on, l'article 77, n° 5, ne fait aucune différence entre le cas où le service est réclamé librement et celui où il est obligatoirement imposé. — Si l'article ne s'explique pas expressément sur ce point, c'est qu'il n'avait pas besoin de le faire; car dans le second cas, il s'agit, comme on vient de le voir, d'une redevance levée par voie d'autorité, c'est-à-dire d'un impôt, et non pas de la rémunération d'un service. L'article 77, n° 5, exclut d'ailleurs virtuellement le cas où le service est imposé (Voir le n° 267 ci-dessus); et ce qui achève de démontrer l'inexactitude de la doctrine de la cour de cassation, c'est l'arrêté du 9 avril 1819.

La cour décide avec raison que les taxes prévues par l'article 77, n° 5, sont absolument les mêmes que celles qui font l'objet du n° 1 de cet arrêté; et elle interprète la première de ces dispositions au moyen de la seconde. Or, pour arriver à la solution qu'elle préconise, elle a été obligée de détourner l'arrêté de 1819 de la signification qui résulte clairement de son texte. Celui-ci dit en effet : « Qu'il

y a lieu de ne considérer les redevances pour l'occupation de places dans les marchés publics etc. et les droits... d'inspection des denrées... que comme un loyer ou un salaire... lorsque le droit n'est exigé que des personnes qui ***désirent faire usage*** des places aux foires et marchés etc. »

Mais peut-on dire qu'il désire faire usage du marché(1), celui que l'on contraint à s'y rendre? Evidemment, non. La disposition précitée exclut donc le cas où l'usage du marché est obligatoire. Que répond la cour à cette objection? Elle dit que les mots ***qui désirent faire usage*** sont synonymes de ceux-ci : ***qui ont recours*** ou ***qui font usage***(2), et elle conclut de là qu'il importe peu, d'après l'arrêté, que l'usage du marché soit obligatoire ou qu'il soit facultatif. Cette conclusion repose donc, non pas sur une interprétation, mais sur une altération du texte de l'arrêté du 9 avril 1819. Aussi n'oserait-on pas affirmer que l'arrêt du 12 mars 1877, qui a d'ailleurs été rendu contrairement aux conclusions de M. l'avocat-général Mesdach de ter Kiele, soit le dernier mot de la cour de cassation en cette matière : l'autorité administrative aurait tort de prendre cet arrêt pour guide dans l'application des articles 76, n° 5, et 77, n° 5, de la loi communale.

**269**. — Par quelles peines la commune peut-elle sanctionner l'obligation de payer les droits de marché?

Cette obligation n'a aucun rapport direct avec le bon ordre et l'inspection de la fidélité du débit. Elle tend à

---

(1) La cour raisonne sur le droit d'expertise, mais son argumentation a une portée générale, et s'applique aux droits de marché et autres du même genre.

(2) D'après l'arrêt, le n° 1 de l'arrêté exclut seulement le cas où un droit de marché est imposé à ceux qui ne se servent pas du marché. Ici, dit la cour, la redevance est un impôt. Mais pareil impôt a-t-il jamais existé? A-t-on jamais songé à l'établir?

assurer le recouvrement de droits communaux. Elle dérive d'un règlement d'administration intérieure, et elle peut être sanctionnée par les peines établies par la loi du 29 avril 1819, si elle a le caractère d'un impôt, et par des peines de simple police, dans le cas contraire (art. 78 loi comm.)[1].

---

(1) Comp. les nos 6 et 61 ci-dessus. L'arrêt précité du 12 mars 1877 décide, à tort selon nous, que la prescription qui établit cette obligation est une ordonnance de police.

# CHAPITRE VI.

## DES RÈGLEMENTS RELATIFS AUX ACCIDENTS ET FLÉAUX CALAMITEUX.

---

## SECTION I.

### CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

---

SOMMAIRE.

**270-271.** — Texte de l'art. 3, n° 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. — Cette disposition doit être combinée avec celle du n° 1 du même article.

**272-275.** — Explication des mots : *accidents et fléaux calamiteux.* — Art. 556, n° 5, du Code pénal.

**276.** — Portée des mots : *distribution des secours nécessaires.*

**270.** — L'article 3, n° 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790 range parmi les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux : « Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district. »

**271.** — Les mesures prises en vue de garantir la sûreté et la salubrité des rues et autres lieux publics tendent sou-

vent, en même temps, à prévenir les incendies et les épidémies. Il faut donc rapprocher la disposition que l'on vient de rappeler de celle du n° 1 du même article.

**272.** — Les accidents sont les malheurs subits dus à l'imprudence des hommes ou à la force majeure.

Les fléaux sont les maux persistants et étendus, provenant de quelque désordre dans la nature. Il n'y faut pas comprendre les malheurs ayant leur cause dans la perversité humaine, tels que les émeutes, les pillages, les actes de mauvais gré. Ceux-ci font plutôt l'objet de l'article 94 de la loi communale.

**273.** — Les accidents et fléaux dont il s'agit ici ont un caractère *calamiteux*, qualificatif qui marque l'intensité et la généralité. Les fléaux toutefois, à la différence des accidents, s'étendent souvent à une commune, à une province entière. Il en est ainsi pour les épidémies et les épizooties. C'est pourquoi notre disposition invite les autorités communales à provoquer, dans ces deux derniers cas, l'intervention des autorités supérieures : celles-ci, agissant sur un territoire plus étendu, sont mieux en mesure de prendre les précautions nécessaires pour remédier au mal.

**274.** — Comme exemples d'accidents, notre disposition cite les incendies : on peut y ajouter les éboulements, les écroulements, les naufrages. Les fléaux comprennent notamment la famine, la longue sécheresse, les maladies de certains végétaux, les tremblements de terre, les inondations.

**275.** — La distinction entre les accidents et les fléaux est importante au point de vue de l'application de l'article 556, n° 5, du Code pénal.

Cet article punit d'une amende de cinq à quinze francs : « Ceux qui, le pouvant, auront refusé ou négligé de faire les travaux, le service, ou de prêter le secours dont ils auront été requis, dans les circonstances d'accidents,

tumultes, naufrage, inondation, incendie ou autres calamités, ainsi que dans le cas de brigandages, pillages, flagrant délit, clameur publique ou d'exécution judiciaire. »

Le chef de la police communale est ainsi, en cas d'accidents calamiteux, tels que naufrages, inondations, incendies, autorisé à requérir les particuliers de prester certains travaux, services ou secours, et cette réquisition peut être faite indépendamment de tout règlement communal. Mais l'article 556, n° 5, n'est pas applicable au cas où il s'agit d'un fléau. Dès lors, ne tombe pas sous le coup de l'article le refus de faire partie d'un service organisé pour empêcher tout débarquement sur les côtes afin d'éviter l'invasion du choléra; car, dit un arrêt de cassation de la cour de Bruxelles (1), l'article 475, n° 12, du Code pénal de 1810 (art. 556, n° 5, du Code pénal de 1867), prévoit et punit seulement le refus de devoirs requis instantanément dans le cas d'accidents : il ne peut s'appliquer à une institution sanitaire ou autre organisée pour des services réguliers, périodiques et non accidentels, établie dans la prévoyance générale d'un mal que l'on veut éviter.

Rien n'empêcherait du reste les communes d'obliger les particuliers à prester certains services ou travaux, en vue de prévenir ou de faire cesser des *fléaux*, et elles pourraient sanctionner leurs ordonnances sur cet objet par des peines de simple police.

**276.** — L'article 3, n° 5, tit. XI, du décret les 16-24 août 1790 ordonne aux conseils communaux, non-seulement de prévenir les accidents et fléaux calamiteux par les précautions convenables, mais encore de les faire cesser par la distribution des secours nécessaires. Dans le premier cas,

---

(1) Cass. 27 décembre 1831. (*Pasicr.* 1831-354).

la commune agit comme pouvoir réglementaire ; dans le second, comme pouvoir administratif. On n'a pas à examiner son action à ce dernier point de vue. On se bornera à faire remarquer qu'elle est chargée ici d'un service de secours publics, et que les lois organiques des établissements de bienfaisance n'ont pas restreint ses attributions sous ce rapport.

## SECTION II.

### BÂTIMENTS MENAÇANT RUINE. — INCENDIES.

---

SOMMAIRE.



**277.** — *Bâtiments menaçant ruine.* L'écroulement des édifices peut être considéré par rapport à la sûreté de la voie publique qu'ils bordent, et par rapport à la sécurité de leurs habitants.

L'article 3, n° 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, se plaçant au premier point de vue, range la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine parmi les

mesures propres à garantir la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques. Il ne s'agit ici que de bâtiments rapprochés de ces voies. La loi ne fixe pas la distance à laquelle les édifices délabrés cessent d'être un danger pour les passants; il appartient donc à la commune de la déterminer dans ses règlements.

Lorsque ces édifices, à raison de leur éloignement de la voie publique ou de toute autre circonstance, ne sauraient pas compromettre la sûreté du passage, la commune est néanmoins appelée à faire des ordonnances tendant à prévenir les malheurs que leur écroulement pourrait causer. Elle tient ce droit de l'art. 3, n° 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790 (1).

**278.** — La chute des bâtiments peut occasionner des dégradations à la voie publique. La commune est chargée d'administrer et de conserver les voies urbaines. Il lui est libre de faire à cet effet des règlements d'administration intérieure et de sanctionner ceux-ci par des peines de simple police (Voir le n° 83 ci-dessus).

Mais le pouvoir d'administrer et de conserver une voie publique n'implique pas par lui-même, et indépendamment d'une disposition expresse de la loi, le droit de porter atteinte à la propriété riveraine, de la grever de servitudes d'utilité publique. Le droit d'administrer les voies publiques n'emporte donc point celui de réglementer les bâtiments menaçant ruine (2).

---

(1) Cass. fr. 3 janvier 1863. (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1863-I-105.)

(2) Toutes les servitudes d'utilité publique reposent sur des textes de loi, ou sur des règlements faits en vertu de la loi. C'est à tort, d'après cela, que M. Crahay (*Traité des contraventions*, p. 197). reconnaît à l'autorité chargée d'administrer la grande voirie, le droit d'ordonner la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine. — La commune ne pourrait pas non plus, relativement aux voies dont elle est propriétaire, agir par l'action *damni infecti*. Cet action a été tacitement abrogée



Vainement opposerait-on ici l'art. 551, n° 7, du Code pénal qui commine une amende d'un franc à dix francs contre : « Ceux qui auront négligé ou refusé d'obéir à la sommation faite par *l'autorité administrative* de réparer ou de démolir des édifices menaçant ruine. » Car cette disposition a pour objet, non pas de conférer à l'administration des pouvoirs nouveaux, mais simplement de sanctionner les mesures prises en vertu des pouvoirs qui lui appartiennent. Or, en Belgique, il n'existe aucune loi qui permette à l'autorité chargée de l'administration de la voirie d'ordonner la réparation ou la démolition de propriétés riveraines[1]. Il en est autrement en France, où la matière est régie par des déclarations royales des 18 juillet 1729 et 18 août 1730, dont le Code pénal français garantit l'exécution[2].

**279.** — Les conseils communaux peuvent, dans leurs ordonnances concernant la réparation et la démolition des bâtiments menaçant ruine, ordonner que ces bâtiments seront examinés par un homme de l'art, et que celui-ci donnera son avis sur les réparations à effectuer; ils peuvent fixer la forme des notifications à faire aux intéressés, le délai dans lequel les travaux devront être effectués, etc. Bien plus, ils sont autorisés à défendre l'emploi de certains matériaux dans la construction des édifices, et à exiger que le plan des bâtiments projetés par les particuliers soit soumis à l'examen et à la censure préalables de l'administration (Comp. le n° 71 ci-dessus). Il leur est permis de sanctionner l'observation de ces règlements par les peines de simple police qu'ils jugeront convenables ; mais lorsque la contravention consiste dans la négligence ou

---

par l'art 1386 du Code civil (Cass. Bruxelles, 7 mars 1825. *Pasicr.* 1825-I-349). Voir la note sous cet arrêt.

(1) Comp., en sens contraire, CRAHAY, *Traité des contraventions*, n° 206.

(2) Voir DALLOZ v[is] *Voirie par terre*, p. 181 et n[os] 1810 et suiv.

le refus d'obéir à la sommation de réparer ou de démolir, elle est passible des peines prévues par l'article 551, n° 7, du Code pénal.

Cette disposition a sa source dans l'article 471, n° 5, du Code pénal de 1810, lequel provient lui-même de l'article 18 du décret des 19-22 juillet 1791. Ce dernier article visait seulement le cas où les édifices menaçaient ruine *sur la voie publique*; mais le législateur de 1810 ayant supprimé cette restriction, il s'ensuit que l'article 551, n° 7, du Code pénal de 1867 doit être appliqué sans distinction entre le cas où l'édifice constitue un danger pour la sécurité du passage dans la voie publique, et le cas contraire.

**280.** — L'exécution des règlements faits en cette matière appartient au bourgmestre (1). La cour de cassation, par un arrêt du 7 avril 1838 (2), a jugé que la disposition de l'article 471, n° 5, du Code pénal de 1810 n'est pas applicable lorsque la sommation émane d'un commissaire de police; on ne peut pas dire en effet que ce fonctionnaire soit une autorité administrative et, en matière pénale, tout est de stricte interprétation.

**281.** — Les tribunaux, en condamnant à l'amende prévue par l'article 551, n° 7, du Code pénal, doivent ordonner la réparation ou la démolition des édifices (Voir les n°s 125 et suiv. ci-dessus) (3). Le bourgmestre peut-il faire procéder d'office à la démolition? En France, on a jugé que l'autorité municipale, sauf le cas d'urgence, n'a pas ce droit : on fonde cette décision sur les déclarations royales de 1729 et 1730 prérappelées (4). Mais, en Belgique, le bourg-

---

(1) Cass. 7 avril 1876. (*Pasicr.*, 1876-I-246). Rapp. M. Hynderick.
(2) *Pasicr.* 1838-I-265.
(3) La loi des 19-22 juillet 1791, art. 18, le disait en termes exprès.
(4) Cass. fr. 25 avril 1857. (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1857-I-267).

mestre peut agir ici d'office, soit en exécution du règlement communal s'il en existe un, soit, s'il n'en existe pas et qu'il y ait urgence, en exécution d'un règlement qu'il fera lui-même (Art. 94 de la loi comm.).

**282.** — *Incendies.* Parmi les mesures propres à prévenir les incendies, on range la défense d'employer certains matériaux dans la construction des habitations [1], et notamment, de couvrir les toits en chaume ou autres matières inflammables.

La cour de cassation de France a déclaré illégal un règlement de police ordonnant la destruction des couvertures en paille, chaume ou roseaux, et leur remplacement par des tuiles ou ardoises [2], par le motif qu'une pareille ordonnance serait entachée du vice de rétroactivité. M. Giron combat cette doctrine avec raison [3]. Ce qu'on réprime ici, ce n'est pas le fait d'avoir couvert en chaume antérieurement à l'ordonnance, mais le fait de maintenir ces couvertures [4].

**283.** — Les règlements communaux peuvent ordonner que les cheminées, fours, forges et autres lieux où l'on fait du feu, soient nettoyés, réparés et inspectés à des époques déterminées [5].

Il faut rappeler ici les articles 519 et 551, n° 1, du Code pénal qui sont ainsi conçus :

Art. 519. « Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six francs à cinq cents francs ou d'une de ces peines seulement, l'incendie des pro-

---

(1) Voir le n° 47 ci-dessus.

(2) Cass. fr. 3 déc. 1840.

(3) *Essai sur le droit communal*, p. 309.

(4) Voir le n° 17 ci-dessus, et cass. 25 avril 1864 (*Pasicr.* 1864-I-227). Rapp. M. De Cuyper.

(5) Comp. art. 9, tit. II, du Code rural des 28 septembre-6 octobre 1791.

priétés mobilières ou immobilières d'autrui qui aura été causé soit par la vétusté ou le défaut de réparation ou de nettoyage des fours, cheminées, forges, maisons ou usines prochaines, soit par des feux allumés dans les champs, à moins de cent mètres des maisons, édifices, forêts, bruyères, bois, vergers, plantations, haies, meules, tas de grains, pailles, foins, fourrages ou de tout autre dépôt de matières combustibles, soit par des feux ou lumières portés ou laissés, soit par des pièces d'artifice allumées ou tirées sans précaution suffisante.

Article 551, n° 1. « Seront punis d'une amende d'un franc à dix francs : Ceux qui auront négligé d'entretenir, de réparer, ou de nettoyer les fours, cheminées ou usines où l'on fait usage du feu. »

Ces articles prévoient des hypothèses différentes. Dans le premier, ce qui fait le délit, c'est le sinistre : il faut qu'il y ait eu incendie des propriétés d'autrui. Le second punit la simple négligence, lors même qu'aucun accident ne s'en est suivi; mais, même dans le cas d'incendie, le fait ne sortirait pas des termes de l'article 551, n° 1, si les propriétés d'autrui n'avaient pas été endommagées.

Lorsqu'un règlement communal ordonne de nettoyer ou de réparer les fours ou cheminées à certaines époques déterminées, la peine prononcée par l'article 551, n° 1, est applicable dès que l'acte commandé n'a pas été fait au temps fixé. S'il n'existe pas de règlement de ce genre, la contravention n'est commise qu'au moment où un feu de cheminée ou un autre accident de ce genre fait présumer un défaut de réparation ou d'entretien. Toutefois, l'on est admis à combattre la présomption par la preuve contraire. Mais il ne suffit pas alors d'établir que la cheminée a été nettoyée aux époques d'usage; il faut démontrer qu'elle était en

parfait état de conservation et d'entretien au moment de l'accident (1).

La disposition de l'article 519 du Code pénal n'empêche pas les communes de défendre d'allumer des feux dans les champs à moins de cent mètres des maisons, édifices, forêts, bruyères, etc., et de sanctionner cette interdiction par des peines de simple police. En cas de concours de la contravention avec le délit prévu par l'article 519, l'on appliquera les articles 59 et suiv. du Code pénal.

**284.** — La cour de cassation de France a reconnu aussi la légalité d'une ordonnance de police communale qui, en vue de prévenir les incendies, défend d'entasser du menu bois ou d'autres matières combustibles à une distance moindre de 50 mètres des habitations (2).

**285.** — L'article 553, n° 1, du Code pénal punit d'une amende d'un franc à dix francs et d'un emprisonnement d'un jour à trois jours, ou d'une de ces peines seulement : « Ceux qui auront violé la défense de tirer, en certains lieux, des armes à feu ou des pièces d'artifice quelconques. »

Il s'agit ici d'une défense faite par les communes en vue de prévenir les accidents et incendies dont parle le décret des 16-24 août 1790.

Les communes jouissent d'une liberté absolue dans la détermination des lieux où il est interdit de tirer des armes à feu ou des pièces d'artifice. Elles peuvent restreindre la défense aux lieux publics, ou l'étendre même aux propriétés particulières; elles peuvent ne l'appliquer qu'à certains endroits et à certains temps, ou la prononcer d'une manière absolue (3).

---

(1) Cass. fr. 13 oct. 1849 (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1849-V-247). Comp. toutefois, cass. fr. 23 juin 1865 (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1865-V-223), et Dalloz *Rép.* v° *Contravention*, n° 78.

(2) Cass. fr. 7 juillet 1864 (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1865-V-223).

(3) Cass. fr. 7 oct. 1826 (Sirey, *Juris. du XIX*e *siècle*, 1827-I-363);

Il leur est permis aussi de défendre d'établir des tirs au pistolet sans autorisation; mais la défense générale de tirer des coups de fusil et de pistolet dans l'intérieur d'une ville ne comprend pas l'interdiction d'établir des tirs au pistolet[1].

**286.** — Il a été jugé en France[2] que l'autorité communale peut défendre à toute personne non commissionnée par le bureau public établi pour le service du ramonage, de s'immiscer dans ce service.

Cette décision est inconciliable avec le principe de la liberté de l'industrie.

Libre à la commune, si elle le juge nécessaire ou convenable, de créer un service de ramonage, ou bien, de déterminer les conditions d'aptitude auxquelles les ramoneurs doivent satisfaire, ou encore, de leur prescrire les précautions à prendre, de fixer même le mode du ramonage. Mais elle n'a pas le droit de se réserver le monopole de cette industrie[3].

Vainement dirait-on[4] que les tribunaux ne peuvent connaître de l'illégalité d'un pareil monopole, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif. Cette objection est sans force en présence de l'article 107 de la Constitution qui fait aux tribunaux un devoir d'examiner si les règlements communaux ne sont pas contraires aux lois.

**287.** — Le préfet de la Moselle consulta, en 1838, le ministre de l'intérieur en France sur les points suivants :

« 1° Peut-on astreindre les ramoneurs à avoir un registre sur lequel ils seront tenus d'inscrire, jour par jour, les

---

12 déc. 1846 (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1847-IV-30); 8 avril 1834 (Sirey, *ibidem*, 1835-I-165).

(1) Cass. fr. 25 nov. 1836 (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1837-I-16).

(2) Cass. 24 août 1815 (Dalloz, *Rép.* v° *Commune*, n° 1286, note 2).

(3) Voir les n°s 103 et 179 et suiv. ci-dessus.

(4) Voir l'arrêt cité à la note 2 ci-dessus.

ramonages effectués par eux, et à délivrer des certificats de ramonage aux personnes qui les auront employés ? 2° Peut-on établir pour le ramonage un tarif de prix ? »

Le ministre, dans une lettre du 22 février 1838 (1), résolut ces questions négativement.

« En premier lieu, dit-il, il est impossible d'astreindre les ramoneurs à avoir un registre, puisqu'une telle injonction équivaudrait pour eux à l'interdiction de travailler, à moins de savoir lire et écrire, interdiction contraire à la liberté de l'industrie et à tous les principes qui régissent maintenant les personnes. Sans doute, dans un intérêt de police et d'ordre public, l'autorité municipale peut astreindre certaines classes d'industriels à se munir de médailles, parce que cette médaille porte un numéro qui se rattache aux nom, prénoms, demeure, etc., de ceux qui les obtiennent, ce qui offre à la police un moyen facile de reconnaître ceux d'entre eux qui se seraient rendus coupables de quelque acte répréhensible. Mais il est impossible d'assujettir des travailleurs aussi pauvres que le sont en général les ramoneurs, à l'obligation de savoir écrire, ou plutôt d'avoir reçu une éducation assez avancée pour tenir des registres, et pour délivrer des certificats à ceux qui les auraient employés. On ne peut pas davantage établir un prix pour les ramonages. Le principe constitutionnel en fait de travail, c'est que le prix de ce travail doit être débattu avec une entière liberté, entre celui qui offre son industrie et celui qui en a besoin. Si, dans un intérêt d'ordre public, il a été établi des tarifs pour certaines professions, l'administration tient de la législation le droit de faire ces tarifs ; mais rien de semblable n'existe pour le ramonage, et l'intérêt public ne paraît pas l'exiger. »

---

(1) Voir Dalloz, *Rép.* v° *Commune*, n° 1287.



On ne saurait admettre que la commune puisse imposer aux ramoneurs l'obligation de porter une médaille, *afin d'offrir à la police un moyen facile de reconnaître ceux d'entre eux qui se seraient rendus coupables de quelque méfait.* Ce moyen de contrôle se rattache à la police générale, laquelle ne rentre pas dans les attributions des conseils communaux. Mais l'obligation n'aurait rien d'illégal si elle avait pour but de constater que celui qui porte la médaille remplit les conditions d'aptitude prévues par le règlement municipal. A part cette observation, la lettre que l'on vient de rapporter paraît faire une juste application du principe de la liberté de l'industrie.

**288.** — Il existe un certain nombre d'établissements industriels ou commerciaux qui donnent lieu spécialement au danger d'incendie. La plupart sont régis par les arrêtés royaux sur les établissements incommodes, insalubres et dangereux. On verra ci-après (section V) jusqu'où s'étend, quant à eux, le pouvoir réglementaire de la commune.

## SECTION III.

### ÉPIDÉMIES. MAISONS INSALUBRES.

---

### SOMMAIRE.



**289.** — *Épidémies et maladies pestilentielles*. On entend par épidémies les maladies, contagieuses ou non, qui attaquent un très-grand nombre de personnes à la fois.

Lorsqu'une maladie épidémique est contagieuse, la loi la désigne sous le nom de *pestilentielle* (1).

Le législateur n'a pas énuméré les maladies pestilentielles : il appartient aux médecins de renseigner l'administration à cet égard.

**290.** — Ce qui concerne les maladies épidémiques, non contagieuses, est uniquement réglé par l'article 3, n° 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790.

---

(1) Loi du 18 juillet 1831, art. 1.



Les communes ont le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser le fléau, en provoquant aussi, dit le décret, l'autorité des administrations de département et de district.

Les administrations de district dont parle le décret, n'existent plus : par *administrations de département*, il faut entendre aujourd'hui le conseil provincial et la députation permanente (1).

Lorsque ces corps, soit d'office, soit à la demande des autorités locales, ont fait un règlement en matière d'épidémie, les communes ne perdent pas la faculté de faire des ordonnances sur le même objet, sauf l'application de l'article 78 § 2 de la loi communale.

**291**. — En matière de maladies pestilentielles, le pouvoir réglementaire des communes a été restreint par les lois et arrêtés sur la police sanitaire.

Cette police est réglée principalement par l'arrêté du 18 avril 1818, le décret du 18 juillet 1831, et par les arrêtés royaux des 17 août 1831, 2 mars 1832, 1er août 1835, et 26 janvier 1849.

L'art. 1 du décret du 18 juillet 1831 est ainsi conçu :

« Le chef de l'État détermine par des arrêtés : 1° les pays dont les provenances doivent être habituellement ou temporairement soumises au régime sanitaire ; 2° les mesures à observer sur les côtes, dans les ports et rades, dans les lazarets et autres lieux réservés ; 3° les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendrait nécessaires sur les frontières de terre ou dans l'intérieur. »

» Il règle les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces

---

(1) Art. 85 et 107 de la loi provinciale.

mesures, et leur délègue le pouvoir d'appliquer provisoirement, dans les cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées....

» Les arrêtés du chef de l'État ou les actes administratifs qui prescriront l'application des dispositions de la présente loi à une portion du territoire belge, seront, ainsi que la loi elle-même, publiés et affichés dans chaque commune qui devra être soumise à ce régime. »

Les lieux réservés dont il est parlé au n° 2 de cet article demeurent en état de séquestration : il est interdit, sous les peines les plus sévères, à toute personne non autorisée par les arrêtés royaux pris en exécution du décret, d'y pénétrer (art. 6 et 7, 17 et 18 du décret; art. 9 et 43 de l'arr. royal du 17 août 1831).

Il suit de là que les autorités communales ne peuvent, hors les cas prévus par les arrêtés, se rendre en ces lieux. D'où la conséquence que ceux-ci ont été soustraits au pouvoir réglementaire des communes.

Le décret confie au roi le soin de déterminer *les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendrait nécessaires sur les frontières de terre ou dans l'intérieur.*

Cette disposition n'a pas eu pour effet d'abolir le pouvoir des communes en matière de maladies pestilentielles; mais il en résulte que l'exercice de ce pouvoir est suspendu dans les parties du territoire où le roi interdit les communications. Jusque-là la commune conserve le droit et le devoir de prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser le fléau; ses ordonnances ne viennent à perdre leur efficacité que lorsque l'autorité sanitaire supérieure intervient, et place les lieux réglementés sous le régime de la séquestration.

Le moyen le plus énergique d'empêcher la contagion des

maladies pestilentielles, c'est d'interrompre toutes communications avec l'objet ou la personne atteints ou soupçonnés (1). Ce moyen est le principal de ceux que le décret met à la disposition des autorités sanitaires ; mais ce n'est pas le seul. Si le mal n'exige pas ce remède radical, s'il suffit, par exemple, d'ordonner certaines mesures de désinfection ou toutes autres précautions, les autorités mentionnées dans le décret de 1831 sont encore compétentes pour prescrire ces mesures. Mais, dans ce cas, la commune conserve le droit de réglementation qui dérive pour elle du décret des 16-24 août 1790 et de l'article 78 de la loi communale, et ses ordonnances sont obligatoires, sauf le cas où elles seraient contraires aux règlements généraux ou locaux ou aux ordres des autorités sanitaires.

**292.** — Le décret des 16-24 août 1790 invite les corps municipaux à provoquer, en cas d'épidémie, l'autorité des administrations de département. Mais, depuis le décret du 18 juillet 1831, il ne saurait plus être question de l'intervention des conseils provinciaux en matière de maladies pestilentielles (Arg. art. 85 § 2 de la loi provinciale). L'action du roi ayant été substituée ici à celle des conseils provinciaux, c'est à lui ou à ses agents, parmi lesquels on

---

(1) Le décret du 18 juillet 1831 sanctionne de la manière la plus draconienne l'observation de ses dispositions. Plusieurs de ses articles comminent la peine de mort, la reclusion, les travaux forcés à temps.

L'article 10 commine la peine de mort contre « tout agent du gouvernement au dehors, tout fonctionnaire, tout capitaine ou chef quelconque d'un bâtiment de l'État, ou de tout autre navire ou embarcation ; tout médecin, chirurgien, officier de santé, attaché, soit au service sanitaire, soit à un bâtiment de l'État ou du commerce, qui, officiellement, dans une dépêche, un certificat, une déclaration ou une déposition, aurait sciemment altéré ou dissimulé les faits, de manière à exposer la santé publique, s'il s'en est suivi une maladie pestilentielle. »

L'article 11 punit de la même peine : « tout individu faisant partie d'un cordon sanitaire, ou en faction, pour surveiller une quarantaine ou pour empêcher une communication, qui aurait abandonné son poste, ou violé sa consigne. »

compte les députations permanentes, que la commune doit s'adresser. L'article 48 de l'arrêté royal du 17 août 1831 accorde aux députations permanentes le droit de faire les règlements locaux jugés nécessaires pour l'exécution des arrêtés d'administration générale relatifs à la police sanitaire. Ces règlements doivent être soumis à l'approbation du roi. Néanmoins, en cas d'urgence, les députations permanentes peuvent en ordonner immédiatement l'exécution provisoire.

**293.** — Les conseils communaux peuvent-ils, en vue de prévenir l'invasion ou l'extension de la *petite vérole*, rendre l'usage de la vaccine obligatoire ?

Un arrêté du roi Guillaume en date du 18 avril 1818, contient notamment les dispositions suivantes :

« 1° Tous ceux qui sont entretenus aux frais des caisses publiques ou locales, ou qui en reçoivent quelque secours, ayant des enfants qui n'ont pas encore eu la petite vérole, soit naturellement, soit par inoculation, et auxquels on n'a pas encore fait l'application de la vaccine, seront tenus de les faire vacciner, *aussitôt que* l'état de santé et la constitution de ces enfants le permettront.

» Les administrations des pauvres veilleront à l'exécution de cette disposition.

» 2° Il est pareillement enjoint aux administrateurs de tous établissements de bienfaisance quelconques dans lesquels on nourrit et loge des enfants, lorsque ces établissements sont entretenus aux frais des caisses publiques ou locales, ou qu'ils en retirent des subsides, de faire vacciner, dans les six mois qui suivront la date du présent arrêté, tous ceux de ces enfants qui n'ont pas encore eu la petite vérole, soit naturellement, soit par inoculation, auxquels la vaccine n'a pas encore été appliquée et qui sont dans un état propre à cette opération ; la même chose devra être observée, et dans

un égal délai de six mois, à l'égard de tous les enfants qui, par la suite, seront reçus dans lesdits établissements.

» 3° Les autorités communales prendront les mesures les plus convenables, suivant les localités, pour s'assurer de l'exécution des dispositions contenues dans les deux articles précédents, et veilleront à ce qu'il en soit tenu des états exacts; et devront lesdits administrateurs des pauvres et des établissements de bienfaisance, avoir ces états toujours prêts.

» 4° Afin de rendre de plus en plus générale l'application salutaire de la vaccine, les administrateurs de ceux des établissements de bienfaisance qui subsistent de leurs propres fonds, ou qui sont entretenus par les caisses des particuliers, sont exhortés de la manière la plus pressante à joindre, de leur côté, leurs efforts aux nôtres, pour concourir à ce but.

» 5° Aussitôt que la petite vérole se déclare dans une maison, il ne sera plus permis d'envoyer ou de recevoir des enfants de cette maison dans une école quelconque, jusqu'à ce que la contagion ait cessé. Tous pères et mères, tuteurs ou autres surveillants, comme aussi les maîtres et maîtresses d'école, sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de veiller strictement à l'exécution de la présente disposition.

» 6° Sous le nom d'écoles on comprend aussi les boutiques où l'on apprend à coudre et à tricoter, les petites écoles dites *speel-schooltjes* et *kinder-schooltjes*, et généralement toutes les réunions d'enfants qui ont pour but l'éducation ou l'enseignement....

» 12° Elles (les commissions médicales provinciales) proposeront aux états de leur province les mesures convenables pour que, dans les villages et les hameaux qui, par leur isolement, ne sont pas à portée du prompt secours des

médecins et des chirurgiens, les habitants, tant ceux qui ont le choix d'employer ou non la vaccine pour eux et leurs enfants, que ceux qui y sont obligés en vertu du présent arrêté, trouvent moyen de faire usage de ce préservatif...

« 17° Lorsque la petite vérole se manifestera dans quelque maison, on sera tenu d'en donner sur-le-champ connaissance à la commission médicale de la province ou de la commune, et, dans les communes où il n'en existe pas, à l'autorité locale, afin qu'elle prenne les précautions nécessaires pour prévenir les progrès de la contagion.

» 18° On n'omettra dans aucun cas les fumigations avec le manganèse, le muriate de soude et l'acide sulfureux, à l'effet de remédier à l'infection de l'air ; chez les personnes trop peu aisées il y sera pourvu aux frais de la commune.

» 19° Le corps d'une personne morte de la petite vérole devra être promptement inhumé, et au plus tard dans les trois fois vingt-quatre heures.

» 20° Les états des diverses provinces et les administrations des communes sont exhortés à concourir de tout leur pouvoir, dans l'esprit du présent arrêté, *à établir et répandre l'usage de la vaccine* ; les états provinciaux nous feront, chaque année, un rapport général des moyens par eux employés pour cet effet, et de leur résultat. »

Cet arrêté a été porté par le roi des Pays-Bas en vertu des pouvoirs que lui conférait la Loi fondamentale (Voir notamment l'article 155 § 2), et il est encore obligatoire aujourd'hui.

Suit-il de la dernière disposition de l'arrêté que les conseils communaux puissent imposer à tous les habitants de la commune l'obligation de se faire vacciner ? Nous ne le pensons pas. Cette disposition les exhorte simplement à établir et répandre l'usage de la vaccine, *dans l'esprit du présent arrêté*. Or, il résulte de la combinaison des numéros 1, 2, 3,

4 et 12 de l'arrêté que cette obligation peut être imposée seulement à ceux qui reçoivent des secours directs ou indirects des caisses publiques ou locales, et qu'elle n'a pas d'autre sanction que la suppression de ces secours (1).

**294.** — *Maisons insalubres.* Une des causes les plus fréquentes des épidémies, c'est l'agglomération, dans les centres importants, de maisons mal aérées, mal construites, malentretenues, et contenant plus d'habitants que les règles de l'hygiène ne le permettent.

Lorsque ces maisons ne sont pas bâties à front de rue, il importe tout d'abord de leur assurer des dégagements suffisants vers la voie publique. La loi du 1er février 1844 (art. 1 et 2) a pourvu à cet objet, lorsqu'il s'agit de voies de communication à ouvrir à travers les propriétés particulières et aboutissant à la voie publique, dans les villes ou dans certaines parties agglomérées des communes rurales. Nous avons expliqué ces dispositions ci-dessus (nos 44 et 97-82); nous nous bornerons à rappeler que le collége échevinal est seul compétent pour arrêter le plan de ces voies de communication. C'est donc à tort que certains conseils communaux ont cru pouvoir en fixer la largeur (2).

---

(1) La vaccine est entrée aujourd'hui dans les mœurs. Il n'en était pas ainsi au commencement du siècle. MM. Mertens et Torfs (*Geschiedenis van Antwerpen*, VII, p. 49), racontent que les membres du *Comité de vaccine*, institué à Anvers par le préfet d'Herbouville, s'étant rendus, le 18 mars 1802, à l'hopital de Sainte-Élisabeth en cette ville, ou ils devaient exercer leurs fonctions, y rencontrèrent une résistance inattendue. Les sœurs de l'hopital qui étaient imbues des préjugés dominants contre la vaccine, et croyaient avoir été réintégrées dans la pleine possession de l'hopital, refusèrent de délivrer les clefs. Le préfet vint sur les lieux, fit ouvrir les portes par un serrurier et emprisonner quelques unes des sœurs, après quoi le Comité put commencer ses opérations.

(2) Comp. régl. comm. de Gand du 3 août 1850 (art. 5), modifié par une résolution du 15 mars 1865 (art. 2).

En assimilant ces voies de communication à la voirie urbaine, la loi du 1er février 1844 a autorisé la commune à les assujettir aux ordonnances tendant à garantir la salubrité des voies publiques, et à supprimer ainsi une des causes des maladies épidémiques.

**295**. — Mais ces mesures seraient absolument insuffisantes s'il n'était pas permis à la commune de s'attaquer aux foyers mêmes de ces maladies, c'est-à-dire aux habitations insalubres et à leurs dépendances directes. C'est ici que la loi des 16-24 août 1790, tit. I, art. 3, n° 5, vient à son secours.

Les grandes villes ont depuis longtemps usé des pouvoirs que cette disposition leur confère, notamment par leurs règlements sur les enclos.

En vue d'y assurer la circulation de l'air, leurs règlements défendent de donner aux bâtisses une surface excédant une quotité déterminée de la superficie totale des enclos, de planter des arbres dans les espaces libres, d'élever les bâtiments au delà d'une certaine hauteur. Ils exigent que chaque maison ait au moins un rez-de-chaussée et un étage; ils fixent le minimum de l'aire de chaque maison et de la hauteur des places, ainsi que le nombre des ménages qui pourront habiter les maisons construites dans les proportions indiquées. Ils prescrivent les mesures nécessaires pour que les cheminées aient un dégagement facile, pour que les fenêtres puissent s'ouvrir commodément, pour que les pavements soient secs. D'autres prescriptions sont relatives à l'écoulement des eaux, à l'emplacement, au mode de construction et à l'entretien des lieux d'aisance, à l'entretien des cours, corridors et allées, au blanchiment des murs. D'autres encore exigent que tout enclos soit pourvu d'une pompe dont l'eau soit potable et saine.

Les mesures prises pour assurer l'exécution de ces prescriptions sont diverses. Tantôt elles ont un caractère

préventif : telle est la disposition portant qu'aucune construction, ni reconstruction de bâtiments, aucune appropriation de maisons pour les louer en chambres ne pourra avoir lieu, dans l'intérieur des cours et jardins, sans une permission administrative. Tantôt elles tendent à obtenir l'exécution par les propriétaires des travaux d'assainissement reconnus nécessaires. Tantôt elles permettent à l'autorité de déclarer tel enclos, maison, ou habitation inhabitable et au besoin, de les faire évacuer.

Les règlements sur cette matière sont sanctionnés par des peines de simple police, et les tribunaux sont investis du droit d'ordonner la réparation des contraventions, d'après les règles indiquées aux nos 125 et suiv. ci-dessus.

**296.** — Les conseils communaux peuvent-ils, pour assurer l'exécution de leurs règlements sur la salubrité des maisons et enclos, autoriser les commissaires de police et leurs agents à en faire la visite aussi souvent qu'ils le jugeront nécessaire ? Aux termes de l'article 10 de la Constitution : « Le domicile est inviolable : aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. » L'inviolabilité du domicile ne protége point les voies de communication à l'usage de la généralité des habitants des enclos, et aboutissant à la voie publique : la loi du 1er février 1844 (art. 1) en a fait, au point de vue de la police, des voies publiques, où la police peut pénétrer en tout temps. Mais il n'en est pas de même des maisons particulières composant les enclos; aucune loi ne les a dépouillées des immunités du domicile : l'article 33 du règlement communal de Gand du 3 août 1850 est donc inconstitutionnel en tant qu'il autorise la police à faire la visite de ces maisons contre le gré des habitants (Comp. les nos 176 et suiv. et 190 et suiv. ci-dessus).

**297.** — A qui appartient l'exécution des règlements sur

les maisons insalubres? Cette question a été récemment agitée devant la cour de cassation à propos de diverses dispositions du règlement communal de Gand prérappelé, ainsi conçues :

« Art. 28. Lorsque le collége des bourgmestre et échevins sera informé qu'il existe des enclos, maisons, logements ou habitations qui, par le mode de leur construction, par leur état de délabrement, de malpropreté, de vétusté, par défaut d'aérage, d'eau potable, d'écoulement des eaux, par l'encombrement des habitants, par le défaut d'entretien des latrines ou par toute autre cause quelconque, sont de nature à compromettre la salubrité ou la sûreté des habitants, il fera dresser procès-verbal de l'état des lieux par le commissaire de police.

» Art. 29. Ce procès-verbal sera adressé à la commission médicale provinciale pour avis et considération.

» Cet avis sera communiqué à la partie intéressée avec indication des mesures arrêtées par le collége, de commun accord avec le comité de salubrité publique, et du délai dans lequel ces mesures doivent être exécutées.

» Art. 30. Si, à l'expiration du délai, le propriétaire n'a pas fait exécuter les mesures prescrites, le collége interdira l'habitation des maisons et logements.

» L'arrêté d'interdiction sera motivé et porté à la connaissance des propriétaires et des locataires.

« Art. 37. Lorsque les propriétaires ne se seront pas conformés à l'arrêté des bourgmestre et échevins dans le délai fixé par l'article 31, ils seront poursuivis et punis des peines de simple police Dans ce cas, le jugement autorisera le collége à faire évacuer les lieux frappés d'interdiction, par voie administrative, aux frais, risques et périls du contrevenant qui, en outre, sera condamné à tous dommages-intérêts envers les locataires dépossédés. »

La cour de cassation, par un arrêt du 22 juillet 1878 (1), a déclaré ces dispositions illégales par les motifs suivants : « Aux termes de l'article 90 de la loi communale du 30 mars 1836, modifiée par la loi du 30 juin 1842, l'exécution des lois et règlements de police qui était auparavant confiée au collége des bourgmestre et échevins, se trouve aujourd'hui conférée au bourgmestre seul. Il s'ensuit qu'un règlement communal est contraire à cette disposition lorsqu'il délègue au collége le pouvoir d'exécuter réservé au bourgmestre. Or, ajoute l'arrêt, le fait d'interdire l'usage d'une habitation insalubre, celui de poursuivre devant le juge de police les infractions commises à l'arrêté d'interdiction, et enfin de faire, le cas échéant, évacuer les lieux, sont des mesures de police proprement dites dont l'exécution est dans les attributions exclusives du bourgmestre. »

Cet arrêt, quoi qu'en dise l'auteur d'une note insérée dans la *Belgique judiciaire* (2), fait une juste application de l'article 90 de la loi communale, modifié par la loi du 30 juin 1842. Les articles précités du règlement semblent avoir perdu cette disposition complètement de vue.

Si le bourgmestre est chargé de l'exécution des règlements de police, il doit avoir sans doute le droit de donner au commissaire de police les ordres nécessaires à cet effet. Or, l'article 29 confie ce droit au collége, méconnaissant ainsi la loi du 30 juin 1842 et l'article 127 de la loi communale lequel, en statuant que les commissaires de police sont chargés d'assurer l'exécution des lois et règlements de police *sous l'autorité du bourgmestre*, montre

---

(1) *Belg. jud.*, 1878, p. 1101. Rapp. M. Pardon.
(2) Voir les *Observations* qui suivent l'arrêt prérappelé. (*Belg. jud.*, 1878, p. 1101).

clairement qu'au bourgmestre seul il appartient de faire à cet effet des injonctions à ces fonctionnaires (Comp. le n° 15 ci-dessus).

D'après l'article 30, c'est encore le collége qui est compétent pour interdire l'habitation des maisons insalubres. Or, il est impossible de soutenir que le fait d'interdire dans un cas particulier l'habitation d'une maison insalubre ne constitue pas un acte d'exécution du règlement qui défend d'une manière générale d'habiter de pareilles maisons. L'article 30 est donc encore illégal.

L'article 29 tend à obtenir l'assainissement des maisons insalubres. Il autorise le collége à déterminer les ouvrages nécessaires à cette fin et à les prescrire aux intéressés. Le droit d'ordonner certains actes aux particuliers rentre dans les attributions du bourgmestre. On ne saurait nier qu'il se rattache directement à l'exécution de l'article. Il en est de même du droit de déterminer les mesures à prendre, dans chaque cas, pour parvenir à l'assainissement. Si ce droit pouvait, comme on l'a prétendu [1], appartenir au collége, celui-ci serait en réalité chargé d'exécuter le règlement, tandis que le bourgmestre, en portant l'arrêté de ce corps à la connaissance des intéressés, en leur donnant l'ordre de s'y conformer, n'exécuterait pas le règlement du conseil, mais l'arrêté du collége; il s'abstiendrait ainsi de faire ce que la loi lui ordonne, pour faire ce qu'elle ne lui prescrit, ce qu'elle ne lui permet pas; car nulle part il n'est dit que le bourgmestre soit compétent pour exécuter les arrêtés du collége. Il serait rabaissé au rôle d'instrument du collége, d'un instrument dont les fonctions pourraient être remplies sans inconvénient par un garde-champêtre ou un agent de police, puisqu'elles n'exigeraient en aucun cas, ni

(1) *Belg. jud.*, 1878, p. 1101.

l'intelligence du règlement, ni l'examen des faits qui en appellent l'application, ni la recherche ou même la conscience des mesures propres à en atteindre le but.

Ce n'est pas ce rôle effacé qui appartenait au collége avant la loi du 30 juin 1842. On ne contestera pas que ce corps ne fût alors compétent, non-seulement pour faire des notifications ou des injonctions, mais encore pour apprécier certains faits ou situations au point de vue de l'application des ordonnances de police, pour déterminer les mesures à prendre conformément à celles-ci. Mais d'où le collége tenait-il ce pouvoir d'appréciation et de résolution ? Du silence de la loi communale, dit-on, qui ne lui refusait pas ce pouvoir. Mais il ne suffit pas que la loi ne défende pas certains actes à un corps, pour que ces actes lui soient permis : les attributions des corps publics sont fixées par des lois restrictives. Le collége agissait en vertu de l'article 90, n° 4, de la loi communale qui le chargeait *d'exécuter* les lois et règlements de police. Le mot *exécuter* ici, comme dans d'autres dispositions de la loi communale, telles que les art. 90, n°s 1 et 2, visait le droit de faire tout ce qui était nécessaire pour obtenir, dans chaque cas particulier, l'application des mesures générales prévues par les règlements. Mais si telle est la portée de ce mot dans l'article 90, n° 4, de la loi communale, il est impossible de ne pas lui donner la même signification dans la loi du 30 juin 1842 : cette loi n'a pas restreint les attributions faisant l'objet de l'article 90, n° 4 ; elle les a simplement enlevées au collége pour les conférer au bourgmestre.

Le but de la loi de 1842 est d'ailleurs d'assurer la prompte exécution des règlements de police, et ce but serait complètement manqué s'il était permis aux conseils communaux de placer le collége, comme un rouage indispensable, entre la

disposition réglementaire et le fonctionnaire qui doit l'exécuter.

**298.** — Le principe qui a dicté l'arrêt du 22 juillet 1878 avait du reste été appliqué déjà par la cour de cassation dans un arrêt du 7 avril 1876 (1). Cet arrêt porte que le droit d'ordonner, conformément à un règlement communal, la démolition d'un bâtiment menaçant ruine, rentre dans les attributions du bourgmestre et non pas du collége. On objecte à tort que l'ordonnance déclarée légale par cet arrêt, tendait à l'exécution d'une loi de police, et non pas d'un règlement. Les termes de l'arrêt dénoncé (2) et ceux de l'arrêt de la cour de cassation montrent que ce qui a été soumis à cette cour et ce qu'elle a apprécié, c'est la légalité d'une ordonnance du collége faite en exécution d'un règlement communal. Il importerait peu d'ailleurs qu'il en fût autrement; car si le droit d'exécuter une loi de police emporte celui de vérifier si cette loi est applicable dans tel cas particulier et, le cas échéant, de faire des injonctions aux intéressés, le droit d'exécuter un règlement de police doit avoir la même étendue.

**299.** — On invoque un arrêt rendu par la cour de cassation le 6 février 1851 (3), comme ayant consacré la doctrine contraire à celle de l'arrêt du 22 juillet 1878. Il existe, il est vrai, une certaine contradiction entre les considérants de ces deux arrêts ; mais elle est sans portée.

Voici l'espèce de l'arrêt de 1851. Le collége échevinal de Bruxelles, se fondant sur un règlement de police du 2 octobre 1848, avait pris un arrêté portant que l'habitation de cinq maisons appartenant à un sieur Vanderborght

---

(1) *Pasicr.* 1876-I-246, et *Belg. jud.*, 1876, p. 537. Rapp. M. Hynderick.
(2) Liége, 18 mars 1875 (*Pasicr.* 1875-I-285).
(3) *Belg. jud.*, 1851, p. 860. Rapp. M. Marcq.

était interdite, et qu'elles seraient évacuées dans le délai de six jours. L'arrêté avait été suivi de l'expulsion, par ordre de l'administration communale, des locataires de ces maisons. Le sieur Vanderborght avait, à raison de ces faits, formé contre la ville de Bruxelles une action en réintégrande. Sa demande ayant été déclarée non recevable, d'abord par le tribunal de première instance, puis par la cour d'appel de Bruxelles, il dénonça l'arrêt de celle-ci à la censure de la cour suprême, par un pourvoi qui fut rejeté.

Le demandeur en cassation invoquait principalement l'article 544 du Code civil. Il ne paraît pas qu'il ait critiqué l'arrêté du collége quant à la compétence. Cela étant, la cour de cassation n'avait pas à examiner ce point : il ne lui appartenait même pas de le mettre en discussion.

Dès lors, si les considérants de l'arrêt de 1851 déclarent que l'arrêté du collége échevinal de Bruxelles était légal, on ne saurait leur attribuer une valeur doctrinale au point de vue de la question résolue par l'arrêt de 1878.

Cela est d'autant moins contestable, que ces considérants reposent sur une grave erreur de texte. En effet, après avoir invoqué les dispositions des lois des 14 décembre 1789, 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791, qui chargent les administrations communales de veiller à ce qu'il ne soit porté aucune atteinte à la salubrité publique, l'arrêt continue en ces termes : « Attendu que l'art. 78 de la loi communale du 30 mars 1836 autorise le conseil à prendre à cet effet des règlements de police, *que l'art.* 90 *de la même loi charge le collége des bourgmestre et échevins de mettre à exécution*; attendu que c'est en vertu de ces dispositions que, d'une part, le conseil communal de la ville de Bruxelles a, le 2 octobre 1848, pris un arrêté autorisant le collége échevinal à interdire l'habitation des maisons... qui... compromettraient... la salubrité publique, et que, d'autre part,

le 12 octobre 1849, le collége des bourgmestre et échevins de la même ville... a pris un arrêté portant que... l'habitation des cinq maisons dont il s'agit au procès était interdite et qu'elles seraient évacuées dans le délai de six jours... »

Si donc la cour a supposé que le collége était compétent en cette matière, c'est qu'elle a pensé que l'article 90 n° 4, était encore obligatoire, alors que cette disposition avait été abrogée et remplacée par la loi du 30 juin 1842.

---

## SECTION IV.

### ÉPIZOOTIES.

---

SOMMAIRE.



**300.** — La matière est régie principalement par les dispositions suivantes : le décret des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3, n° 5; l'art. 20 § final, tit. I, sect. IV, du Code rural des 28 sept.-6 oct. 1791, l'arrêté du directoire du 27 messidor an V, les articles 319, 320 et 321 du Code pénal (1).

L'arrêté de messidor an V reproduit, en les condensant, diverses dispositions d'un arrêt du Parlement de Paris du 24 mars 1745, et de deux arrêtés du Conseil d'Etat des 19 juillet 1746 et 16 juillet 1784. Ces trois derniers actes législatifs sont-ils applicables en Belgique quant aux dispositions non reproduites par l'arrêté de messidor?

La cour de cassation a jugé la négative relativement à l'arrêt du 16 juillet 1784, par le motif qu'il n'a pas été publié en Belgique. En ce qui concerne spécialement l'art. 6

---

(1) On trouve dans les Placards de Flandre (VI[me] livre, 2[me] partie, p. 1369 à 1437), divers édits « raekende den koophandel van het hoornvee en de besmettelijke ziekten onder het zelve ».

de l'arrêt de 1784, la cour fait remarquer que l'arrêté de messidor se borne à citer cet article sans en ordonner l'application et en lui empruntant seulement quelques dispositions (1).

Cette décision est applicable par identité de motifs aux dispositions des arrêts de 1746 et de 1784, qui ne sont pas reproduites dans l'arrêté de messidor.

**301.** — Nous avons rappelé ci-dessus le texte de la disposition précitée du décret de 1790 : elle confie spécialement aux corps municipaux le soin de prévenir et de faire cesser les épizooties en provoquant l'action des autorités de département et de district.

L'art. 20, tit I, sect. IV, du Code rural statue que :

« Les corps administratifs... emploieront particulièrement tous les moyens de prévenir et d'arrêter les épizooties et la contagion de la morve des chevaux. »

L'arrêté du 27 messidor an V ordonne l'exécution d'une circulaire ministérielle contenant entre autres les dispositions suivantes :

« *Mesures de police pour arrêter la communication.* Tout propriétaire ou détenteur de bêtes à cornes, à quelque titre que ce soit, qui aura une ou plusieurs bêtes malades ou suspectes, sera obligé, sous peine de cinq cents francs d'amende, d'en avertir sur-le-champ l'agent de sa commune, qui les fera visiter par l'expert le plus prochain, ou par celui qui aura été désigné par le département ou le canton (*Arrêt du parlement, du* 24 *Mars* 1745; *arrêt du conseil, du* 19 *Juillet* 1746, *article III*; *autre du* 16 *Juillet* 1784, *article premier*).

» Lorsque, d'après le rapport de l'expert, il sera constaté qu'une ou plusieurs bêtes seront malades, l'agent veillera à

(1) Cass. 14 juillet 1873 (*Pasicr*. 1873-I-264). Rapp. M. Hynderick.

ce que ces animaux soient séparés des autres et ne communiquent avec aucun animal de la commune. Les propriétaires, sous quelque prétexte que ce soit, ne pourront les faire conduire dans les pâturages ni aux abreuvoirs communs, et ils seront tenus de les nourrir dans des lieux renfermés, sous peine de cent francs d'amende (*Arrêt du conseil, du* 19 *Juillet* 1746, *article II*).

» L'agent en informera, dans le jour, le commissaire du directoire exécutif du canton, auquel il indiquera le nom du propriétaire et le nombre des bêtes malades. Le commissaire du directoire exécutif fera part du tout à l'administration centrale du département (*Arrêt du conseil, du* 19 *Juillet* 1746).

» Aussitôt qu'il sera prouvé à l'agent que l'épizootie existe dans une commune, il en instruira tous les propriétaires de bestiaux de ladite commune, par une affiche posée aux lieux où se placent les actes de l'autorité publique; laquelle affiche enjoindra auxdits propriétaires de déclarer à l'agent le nombre de bêtes à cornes qu'ils possèdent, avec désignation d'âge, de taille, de poil, etc. Copie de ces déclarations sera envoyée au commissaire du directoire exécutif près l'administration municipale du canton, et par celui-ci à l'administration centrale du département (*Arrêt du conseil, du* 19 *Juillet* 1746, *art. IV*).

» En même temps l'agent municipal fera marquer sous ses yeux toutes les bêtes à cornes de sa commune avec un fer chaud, représentant la lettre M. Quand l'administration centrale du département sera assurée que l'épizootie n'a plus lieu dans son ressort, elle ordonnera une contremarque telle qu'elle jugera à propos, afin que les bêtes puissent aller et être vendues partout sans qu'on ait rien à en craindre (*Arrêt du conseil, du* 19 *Juillet* 1746; *et arrêt du conseil, du* 16 *Juillet* 1784).

» Afin d'éviter toute communication des bestiaux de pays infestés avec ceux de pays qui ne le sont pas, il sera fait de temps en temps des visites chez les propriétaires de bestiaux, dans les communes infestées, pour s'assurer qu'aucun animal n'en a été distrait (*Arrêt du* 24 *Mars* 1745, *art. I*).

» Si, au mépris des dispositions précédentes, quelqu'un se permet de vendre ou d'acheter aucune bête marquée, dans un pays infesté, pour la conduire dans un marché ou une foire, ou même chez un particulier de pays non infesté, il sera puni de cinq cents francs d'amende. Les propriétaires de bêtes qui les feront conduire par leurs domestiques ou autres personnes dans les marchés ou foires, ou chez des particuliers de pays non infestés, seront responsables de fait de ces conducteurs. (*Articles V et VI de l'arrêt du conseil, du* 19 *Juillet* 1746).

» Il est enjoint à tout fonctionnaire public qui trouvera sur les chemins, ou dans les foires ou marchés, des bêtes à cornes marquées de la lettre M, de les conduire devant le juge-de-paix, lequel les fera tuer sur-le-champ en sa présence (*Art. VII de l'arrêt du conseil, du* 19 *juillet* 1746).

» Pourront néanmoins les propriétaires de bêtes saines en pays infesté, en faire tuer chez eux ou en vendre aux bouchers de leurs communes, mais aux conditions suivantes :

1° Il faudra que l'expert ait constaté que ces bêtes ne sont point malades.

2° Le boucher n'entrera point dans l'étable.

3° Le boucher tuera les bêtes dans les vingt-quatre heures.

4° Le propriétaire ne pourra s'en dessaisir, et le boucher les tuer, qu'ils n'en aient la permission par écrit de l'agent, qui en fera mention sur son état. Toute contravention à cet

égard sera punie de deux cents francs d'amende, le propriétaire et le boucher demeurant solidaires (*Art. VIII de l'arrêt du conseil du* 19 *juillet* 1746).

» Il est ordonné de tenir dans les lieux infestés, tous les chiens à l'attache, et de tuer tous ceux qu'on trouverait divaguants. (*Loi du* 19 *Juillet* 1791).

» Tout fonctionnaire public qui donnera des certificats et attestations contraires à la vérité, sera condamné en mille francs d'amende, même poursuivi extraordinairement. (*Art. XIV de l'arrêt du* 24 *Mars* 1745.)

» Dans tous les cas où les amendes pour des objets relatifs à l'épizootie seront appliquées, aucun juge ne pourra les remettre ni les modérer ; les jugements qui interviendront en conséquence seront exécutés par provision, et les délinquants, au surplus, soumis aux lois de la police correctionnelle. (*Art. VII et VIII de l'arrêt du parlement, de* 1745 ; *article XV de celui du conseil, de* 1746 ; *et article XII de celui de* 1784).

» Aussitôt qu'une bête sera morte, au lieu de la traîner, on la transportera à l'endroit où elle doit être enterrée, qui sera, autant que possible, au moins à cinquante toises des habitations ; on la jettera seule dans une fosse de huit pieds de profondeur, avec toute sa peau tailladée en plusieurs parties, et on la recouvrira de toute la terre sortie de la fosse. Dans le cas où le propriétaire n'aurait pas la facilité d'en faire le transport, l'agent municipal en requerra un autre, et même les manouvriers nécessaires, à peine de cinquante francs contre les refusants. Dans les lieux où il y a des chevaux, on préférera de faire traîner par eux les voitures chargées de bêtes mortes, lesquelles voitures seront lavées à l'eau chaude après le transport. Il est défendu de les jeter dans les bois, dans les rivières ou à la voirie, et de les enterrer dans les étables, cours et jardins, sous peine

de trois cents francs d'amende et de tous dommages et intérêts. (*Article V de l'arrêt du parlement, de* 1745; *et article VI de celui du conseil, de* 1784.)

» Enfin, les corps administratifs, conformément au décret du 28 Septembre 1791, emploieront tous les moyens de prévenir et d'arrêter l'épizootie; et en conséquence, le gouvernement compte sur leur zèle pour faire faire des patrouilles, mettre la plus grande célérité dans l'exécution des lois, et ne rien épargner, soit pour préserver leur pays de la contagion, soit pour en arrêter les progrès. Lorsque l'épizootie sera déclarée dans leur ressort, ils sont chargés d'en informer les administrations des départements voisins, et je leur recommande très-expressément de m'en faire part sur-le-champ, ainsi que des progrès que pourra faire la maladie.

» Ce n'est qu'en suivant avec une rigueur très-scrupuleuse les mesures que j'ai indiquées, qu'il sera possible de prévenir dans la plupart des départements, et d'arrêter dans ceux qui sont infestés, les effets d'une contagion ruineuse pour l'agriculture en général et pour les propriétaires....

» *Traitement de la maladie.* Dès qu'une bête à cornes paraît affectée de la maladie règnante, on ne doit point hésiter à soumettre au traitement toutes celles de l'étable, quel qu'en puisse être le nombre... La propreté des étables, le soin de les tenir très-aérées, sont des conditions également essentielles. Lorsqu'il y aura eu des animaux malades, on se gardera bien d'en remettre de sains avant de les avoir purifiées... »

« *Désinfection des étables.* Les fumigations aromatiques, ou autres tant vantées, ainsi que le simple blanchissage avec la chaux, sont des moyens insuffisants pour purifier des étables infectées; c'est de l'eau et du feu, et surtout de leur combinaison qu'on peut attendre cet effet. Les murs, les

mangeoires, les râteliers seront lavés très-exactement avec de l'eau bouillante, et on les ratissera avec des balais de bruyère, de genêt, et mieux encore avec de fortes brosses quand on pourra s'en procurer. On ne blanchira jamais à la chaux qu'après avoir ainsi lavé et ratissé. Si l'étable est pavée, il faudra laver avec de l'eau bouillante, et ratisser également les pavés. Si le sol est en terre, on en enlèvera une couche de deux ou trois pouces, qu'on brûlera, ou qu'on enfouira dans une fosse, dont la terre qu'on en aura retirée remplacera celle enlevée de l'étable. On aura soin de battre le sol pour l'unir, l'affermir et s'opposer à l'évaporation qui pourrait s'élever des couches inférieures. On tiendra pendant quelque temps les écuries ouvertes jour et nuit, et l'on n'y remettra des animaux que lorqu'elles seront parfaitement sèches... »

Enfin les articles 319, 320 et 321 du Code pénal de 1867, qui sont le complément de l'arrêté de messidor, sont ainsi conçus :

Art. 319. « Tout détenteur ou gardien d'animaux ou de bestiaux soupçonnés d'être infectés de maladies contagieuses, déterminées par le gouvernement, qui n'aura pas averti sur-le-champ le bourgmestre de la commune où ils se trouvent, ou qui, même avant que le bourgmestre ait répondu à l'avertissement, ne les aura pas tenus renfermés, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs.

Art. 320. » Seront punis d'un emprisonnement de deux mois à six mois et d'une amende de cent francs à cinq cents francs, ceux qui, au mépris des défenses de l'administration, auront laissé leurs animaux ou bestiaux infectés communiquer avec d'autres.

Art. 321. » Si de la communication mentionnée au précédent article, il est résulté une contagion parmi les autres

animaux, ceux qui auront contrevenu aux défenses de l'autorité administrative seront punis d'un emprisonnement de six mois à trois ans, et d'une amende de cent francs à trois mille francs. »

**302.** — On voit que sous l'empire du décret des 16-24 août 1790, le pouvoir réglementaire en matière d'épizooties n'appartenait qu'aux communes et aux administrations de département et de district. Il n'a point cessé d'en être ainsi sous l'empire de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791. Les mots *corps administratifs* qu'on lit dans cette loi, ne comprennent pas (1) l'autorité administrative centrale. Le décret des 22 décembre 1789-janvier 1790, et l'arrêté du 27 messidor an V montrent clairement que par ces mots l'on n'a voulu viser que les administrations des départements, des districts et des communes, qui correspondent à nos administrations provinciales et communales (2).

**303.** — Cet état de choses a-t-il été modifié par la législation postérieure ? A-t-elle conféré au chef de l'État un pouvoir réglementaire général en matière d'épizooties ?

---

(1) Voir, en sens contraire, Gand, 23 décembre 1865. (*Pas.* 1866-II-385.)

(2) On lit dans l'arrêté de messidor : « Enfin, *les corps administratifs*, conformément au décret du 28 septembre 1791 emploieront tous les moyens de prévenir et d'arrêter l'épizootie ; et en conséquence le *gouvernement* compte sur *leur* zèle etc. »

Dans l'instruction du 8 janvier 1790, il est dit ce qui suit :

« Le décret de l'assemblée nationale, du 22 décembre 1789, sur la formation des assemblées représentatives et des corps représentatifs, est divisé en quatre parties.

» Les douze premiers articles contiennent les dispositions fondamentales de la nouvelle organisation du royaume en départements, en districts et en cantons, et quelques règles communes à la double représentation élevée sur cette nouvelle organisation, savoir : la représentation nationale dans le corps législatif, *et la représentation des citoyens de chaque département dans les corps administratifs.* »

Plus loin, on lit :

« *Le principe général dont les corps administratifs doivent se pénétrer, est que si, d'une part, ils sont subordonnés au roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration du royaume.....* »

Une loi du 7 février 1866 attribue au roi un pouvoir de ce genre, mais cette loi n'est relative qu'au typhus contagieux épizootique (1). On lit d'ailleurs dans l'exposé des motifs (2) :

« Aucune loi n'autorise le gouvernement à prescrire aux frontières les mesures qui peuvent en écarter la contagion ; il n'a ni le droit de repousser les provenances des pays où règne l'épizootie, ni même celui de les soumettre à un contrôle destiné à en constater l'état sanitaire...

» Il est à remarquer, d'autre part, que, dans l'intérieur même du pays, la légitimité de l'action du gouvernement a donné lieu, en diverses circonstances, à des contestations fâcheuses ; il en a été ainsi notamment en ce qui concerne l'abatage des animaux malades ou suspects, et le taux des indemnités allouées aux propriétaires de bestiaux abattus. Quoique les dispositions combinées de l'article 5 de l'arrêt du Conseil d'État du 16 juillet 1784 et de l'article 20, sect. IV, tit. I, de la loi rurale des 28 Septembre-6 Octobre 1791 semblent justifier les mesures que le gouvernement a prises à cet égard dans l'épizootie actuelle, il est évident que l'existence même du doute en pareille matière peut paralyser l'administration, au moment même où tout dépend de l'énergie et de la rapidité de son action. »

Le doute émis dans ce document sur la légitimité de l'action de l'administration centrale dans l'intérieur du pays, doit se résoudre contre le gouvernement, puisque l'article 5 de l'arrêt du conseil de 1784 n'a pas force de loi en Belgique, faute d'y avoir été publié, et que la disposition précitée du Code rural ne confère aucun pouvoir à l'admini-

---

(1) Le projet s'appliquait à toute maladie épizootique ; il a été restreint au typhus contagieux en suite d'un amendement du gouvernement. (*Ann. parl.*, 1865-1866. Chamb. des repr., p. 279).

(2) *Ann. parl.*, 1865-1866. Documents, p. 214.

stration centrale. Il suit de là qu'en dehors des cas prévus par la loi du 7 février 1866, et sauf le droit du gouvernement de déterminer les maladies contagieuses donnant lieu à l'application de l'article 319 du Code pénal, le chef de l'Etat n'a aucun pouvoir réglementaire en matière d'épizooties.

**304**. — Vainement objecterait-on ici l'article 50 de l'arrêté royal du 31 mai 1818, pris en exécution de la loi du 12 mars 1818, et *réglant tout ce qui est relatif à l'exercice des différentes branches de l'art de guérir.*

Cet article est ainsi conçu : « Dans le cas d'une épizootie, le président de la commission (médicale) provinciale se transportera sur les lieux, ou délèguera un autre membre de la commission pour examiner la nature de cette maladie, et concerter avec la commission d'agriculture et la régence locale, les mesures propres à l'arrêter. Il en donnera de suite avis au département de l'intérieur, ainsi qu'aux états députés, et leur proposera les mesures ultérieurement nécessaires. »

On voit que cette disposition ne suppose pas nécessairement que le gouvernement ait le droit de faire ici des arrêtés réglementaires : il se peut qu'elle vise simplement le droit du gouvernement de proposer au pouvoir législatif telles mesures qui seront reconnues nécessaires. Du reste, si elle avait un autre sens, elle serait illégale. Car la loi du 12 mars 1818, pas plus que la législation antérieure, ne conférait au roi le droit de réglementer en cette matière. La loi de 1818, comme son intitulé, son préambule et tout son contexte le démontrent, ne concerne d'ailleurs que la santé des personnes.

**305**. — Le décret du 18 juillet 1831 sur la police sanitaire n'a pas non plus dérogé à la législation concernant les épizooties.

C'est à tort que la cour de Gand (1) a jugé que ce décret et l'arrêté royal du 17 août 1831 s'appliquent non-seulement aux maladies pestilentielles des hommes, mais encore à celles des animaux.

La cour fonde son argumentation sur l'article 29 de cet arrêté, qui parle des conducteurs d'animaux provenant de pays avec lesquels les communications ont été restreintes en vertu du décret. L'article leur ordonne de faire constater par les autorités compétentes les maladies auxquelles succomberaient pendant le voyage, ou dont seraient seulement atteints les personnes et les animaux placés sous leur conduite, ainsi que les symptômes particuliers de ces maladies.

D'après l'arrêt de la cour de Gand, il s'agit ici, non pas de maladies particulières aux hommes et qui pourraient être transmises par les animaux provenus des pays infectés, mais de maladies dont les animaux eux-mêmes auraient été frappés.

Or, c'est là une erreur; car l'article 29 n'est qu'une mesure d'exécution de l'article 5 du décret, et l'article 5 vise seulement les maladies, particulières aux hommes, qui pourraient être transmises par les animaux ou par tous autres objets provenus de pays infectés.

Du reste, le gouvernement s'est formellement prononcé contre la doctrine de la cour de Gand, lors de la présentation de la loi temporaire du 12 février 1845, tendant à garantir le pays contre l'invasion du typhus contagieux des animaux qui règnait en Bohème (2). Vainement l'arrêt objecte-t-il que cette opinion n'a qu'une valeur doctrinale, qu'elle n'a été formulée dans aucun texte de loi; car c'est

(1) Gand, 23 décembre 1865 (*Pasicr.*, 1866-II-385).
(2) *Ann. parl.* 1844-1845, p. 498, 505, 544.

cette opinion seule qui a déterminé le gouvernement à présenter, et les Chambres à voter la loi du 12 février 1845. Si l'opinion contraire avait été exacte, cette loi n'aurait eu aucune utilité.

A l'appui de cette considération, l'on peut encore invoquer l'origine et l'objet du décret du 18 juillet 1831. Ce décret a sa source dans la loi française du 3 mars 1822 qui est étrangère aux épizooties (1). D'autre part, les termes mêmes de *police sanitaire*, de *santé publique* dont se sert le décret, et l'extrême gravité des peines qu'il commine, montrent qu'il n'a pas pu s'occuper des maladies des bestiaux.

**306.** — Il suit de là qu'en dehors du cas de typhus épizootique contagieux, le gouvernement n'a point le droit de faire des règlements en matière d'épizooties. Les autorités compétentes à cet effet, sont le conseil communal et les conseils provinciaux ou les députations permanentes. Dans le cas même où il s'agit de typhus épizootique contagieux, les communes ne sont point privées de leur pouvoir réglementaire; mais les mesures qu'elles prennent alors ne peuvent être contraires aux arrêtés de l'autorité supérieure (art. 78 de la loi communale).

**307.** — Sauf le cas où la loi a confié au bourgmestre le droit d'agir (2), les conseils communaux peuvent faire tous les règlements nécessaires pour prévenir ou faire cesser le fléau. C'est ainsi qu'un règlement de la ville de Gand (3) statue qu'aucun cheval ne pourra être exposé en vente publique, s'il n'est accompagné d'un certificat délivré par l'expert vétérinaire, nommé par l'administration, constatant que

---

(1) Voir Dalloz, *Rép.* v[is] *Salubrité publique.*

(2) Voir par exemple, le Code rural des 28 septembre-6 octobre 1791, tit. I, art. 19, et tit. II, art. 23; l'arrêté du 27 messidor an V et les articles 319 et 320 C. pén. Il ne s'agit ici que de mesures individuelles.

(3) Règlement du 9 mars 1816, art. 2. Ce règlement est tombé en désuétude.

l'animal mis en vente n'est atteint d'aucun mal contagieux. En France, des règlements ordonnent de tenir, en temps d'épizootie, tous les chiens à l'attache pour les empêcher de répandre la contagion (1). Les communes pourraient même, afin de prévenir l'invasion du fléau, interdire temporairement le transit et l'entrée de bêtes à cornes sur leur territoire (2).

**308.** — Les conseils communaux ont-ils le droit d'ordonner que les animaux malades seront abattus?

Un arrêté royal du 22 mai 1854 permet à l'autorité compétente d'ordonner cette mesure dans certains cas, et règle l'indemnité qui sera payée aux propriétaires. Cet arrêté ne saurait se rattacher qu'à l'article 5 de l'arrêt du conseil de 1784; mais celui-ci n'étant pas obligatoire en Belgique, l'on ne voit pas comment l'on pourrait établir la légalité de l'arrêté de 1854, qui paraît d'ailleurs incompatible avec le principe de l'inviolabilité de la propriété et les règles de la comptabilité de l'Etat. Il suit de là que, dans l'état actuel de notre législation, ni le roi, ni aucune autre autorité, n'ont le droit d'ordonner que les animaux infectés ou soupçonnés seront abattus. La règle souffre exception dans les cas prévus par l'arrêté de messidor an V et par la loi du 7 février 1866.

---

(1) Dalloz, *Rép.* v° *Commune*, n° 1320.
(2) Comp. jugement du trib. de simple police de St Trond, du 10 octobre 1867 (*Belg. jud.* 1867, p. 1327).

## SECTION V.

### ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INSALUBRES OU INCOMMODES.

---

SOMMAIRE.

**309.** — Les communes et le roi exercent concurremment un droit de réglementation en cette matière.

**310-312.** — Fondement et étendue des pouvoirs du roi. — Art. 2 de la loi du 2 mai 1819. — Art. 7 de la loi des 2-17 mars 1791. — Arrêté royal du 29 janvier 1863.

**313.** — Limites des pouvoirs de la commune. A-t-elle le droit d'interdire directement ou indirectement l'exercice d'un commerce ou d'une industrie ?

**314.** — Boucheries et abattoirs privés.

**315** — Mines et minières.

**316.** — Carrières.

**317.** — Tourbières.

**309.** — Les communes ont le droit de faire des règlements sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, lorsqu'ils compromettent la salubrité du passage dans les voies publiques, ou peuvent donner lieu, directement ou indirectement, à des accidents ou fléaux calamiteux. Mais leur pouvoir est limité parce qu'il concourt avec celui de l'administration centrale, et qu'il leur est interdit de contrarier les mesures prises par cette dernière.

Le roi tient son pouvoir de réglementation en cette matière, de la loi du 21 mai 1819, art. 2, combiné avec l'article 67 de la Constitution; la commune tient le sien de l'article 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790.

**310.** — L'article 2 de la loi du 21 mai 1819 porte :

« La patente donnera à la personne à qui elle est accordée la faculté d'exercer, pendant le temps pour lequel elle a été délivrée et partout où le patenté le jugera convenable, les commerce, profession, métier, industrie et débit y mentionnés.

» Seront néanmoins considérées comme de nulle valeur les patentes qui seraient délivrées à des individus, pour des professions ou métiers dont l'exercice *leur serait définitivement ou conditionnellement interdit par les lois ou par les règlements approuvés par nous*.

» Chacun se conformera dans l'exercice de son commerce, profession, industrie, métier ou débit aux *règlements de police générale et locale ;* en cas de contravention par récidive à cet égard, la patente du contrevenant pourra, par sentence judiciaire, être révoquée pour le reste de l'année. »

D'autre part, l'article 67 de la Constitution accorde au roi le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

Il suit de ces dispositions que le chef de l'État a le droit de réglementer l'exercice de toute profession ou industrie, même d'interdire définitivement ou conditionnellement l'exercice de telle ou telle industrie ou profession, et dès lors, de régler tout ce qui concerne les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

**311.** — C'est à tort que la cour de Bruxelles, dans un arrêt du 6 mars 1862 (1), a invoqué à l'appui de ce droit l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791, qui consacre la liberté de l'industrie et du commerce « à charge pour les particuliers *de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits*. »

---

(1) *Pasicr.* 1862-II-156.

Cette disposition n'indique pas quelle est l'autorité compétente pour faire ces règlements. Il fallait, en 1791, chercher la solution de cette question dans le décret des 16-24 août 1790. Or, d'après ce décret, l'autorité compétente ici, c'était la commune, toutes les fois qu'il s'agissait de garantir la sûreté, la commodité, la salubrité des lieux publics et la tranquillité des habitants, ou de prévenir les accidents ou fléaux calamiteux. Le chef de l'Etat n'avait pas qualité pour intervenir en cette matière.

Mais il y a une raison plus grave pour écarter ici l'application de la loi des 2-17 mars 1791 : la phrase *et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits*, si elle figure dans la *Pasinomie belge*, n'appartient cependant pas au texte publié officiellement en Belgique.

Cet article a été publié chez nous en exécution d'un arrêté des Représentants du peuple, du 19 brumaire an IV, dans les termes suivants :

« A compter de la publication de la présente, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente et d'en acquitter le prix sur le pied mentionné dans la loi portant établissement des patentes pour toute espèce de commerce, décrétée par la Convention nationale, en date du 4 thermidor an III. — Les marchands de vin en détail etc... »

Il n'est pas même question dans ce texte de règlements de police.

**312**. — Il résulte de là qu'en Belgique, depuis la publication du décret des 16-24 août 1790 jusqu'à la publication du décret du 15 octobre 1810 dont il sera parlé plus bas, les communes seules ont eu le droit de réglementer les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

Cette situation a été modifiée d'abord par le décret du 15 octobre 1810. L'Empereur a réglé la matière par ce décret, et celui-ci, bien qu'illégal dans son principe, devint obligatoire faute d'annulation dans le délai prévu par la Constitution. Le décret acquit ainsi force de loi et, s'il était demeuré isolé, le chef de l'État n'aurait pas eu le droit de le modifier (1). Il aurait pu simplement faire des arrêtés pour son exécution. Il n'aurait pas pu davantage réglementer d'autres industries que celles qui figurent dans l'état annexé au décret, sans contrevenir à la loi des 16-24 août 1790 et sans empiéter sur les attributions des corps municipaux.

Mais la loi du 21 mai 1819 a conféré au roi le droit de réglementer comme il l'entendait l'établissement et l'exercice de toute profession, commerce et industrie. Le roi a fait usage de ce droit, notamment en ce qui concerne les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, par les arrêtés des 31 janvier 1824, 12 novembre 1849 et 29 janvier 1863. C'est ce dernier qui régit aujourd'hui la matière.

**313**. — La loi de 1819 a attribué au roi le droit d'interdire définitivement ou conditionnellement l'exercice de certaines professions ou métiers. Les règlements communaux contenant de pareilles interdictions ne sont obligatoires que s'ils sont approuvés par le roi. Hors de là et sauf dans les cas spéciaux exceptés par la loi, la commune ne peut ériger certains commerces ou industries en monopoles, ni défendre l'exercice d'une profession à toute personne non commissionnée ni autorisée par elle. (Voir ci-dessus, les nos 179 et suiv.) De là, en ce qui concerne spécialement les établissements dangereux, incommodes ou insalubres, l'illégalité des ordonnances de police communale, non

---

(1) Comp. Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, § 5, et la note.

approuvées par le roi, ayant pour objet, soit d'interdire ces établissements d'une manière absolue, soit de les soumettre à une autorisation, soit d'en ordonner la fermeture, soit de leur fixer un emplacement, soit de leur imposer des conditions rendant leur exploitation impossible (1).

A l'appui de cette doctrine, l'on peut citer un arrêt de la cour de cassation de France, du 25 novembre 1853 (2). Après avoir constaté que la législation relative aux établissements dont on vient de parler, a pour objet d'en déterminer les conditions d'existence et d'action, l'arrêt ajoute qu'il appartient seulement à l'autorité administrative supérieure de statuer par des règlements sur le lieu où ces établissements peuvent être formés, et sur les restrictions dont l'industrie qu'ils comportent est susceptible dans l'intérêt de la sûreté, de la salubrité ou de la commodité publiques. D'où il déduit que « si des mesures locales de police peuvent être prises à l'égard des établissements dont il s'agit, elles ne sont obligatoires et légales qu'autant qu'elles n'empiètent pas sur le pouvoir confié à l'autorité supérieure.... ; qu'elles n'ont pas conséquemment pour objet de régler le lieu où peuvent être formés ces établissements, de modifier ou d'altérer les conditions d'existence des propriétaires. » L'arrêt s'applique à une ordonnance du maire de Tarascon qui avait réglé les heures de travail des moulins à vent ; il la déclare illégale « parce qu'elle modifie et altère les conditions nécessaires d'action de cette industrie. »

La loi du 21 mai 1819 n'a du reste pas enlevé à la commune le droit de réglementer librement les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, dans la limite des attributions qu'elle tient du décret des 16-24 août 1790.

---

(1) Comp. cass. fr. 23 nov. 1850 et 25 nov. 1853 (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1850-V-305 et 1854-V-60).

(2) Voir la note précédente.

Les mots *règlements de police locale* qu'on lit dans l'article 2 de la loi de 1819 ont, au contraire, précisément pour but de la maintenir en possession de ce droit. Mais, en exerçant celui-ci, elle ne peut méconnaître le principe de la liberté de l'industrie, ni empiéter sur les pouvoirs conférés au chef de l'État par la législation sur les établissements dont il s'agit. La commune peut donc interdire aux propriétaires de laisser écouler leurs résidus de fabrication sur la voie publique ou de travailler à certaines heures anormales; il lui est aussi permis de leur prescrire certaines précautions contre les incendies etc., etc. (1).

**314.** — Les conseils communaux peuvent-ils prohiber, par des règlements non approuvés par le roi, l'établissement de boucheries ou d'abattoirs privés? On entend ici par *boucheries* les étaux où la viande est exposée en vente.

On a vu que la cour de cassation a jugé l'affirmative, et qu'elle rattache cette doctrine aux n$^{os}$ 1 et 4, art. 3, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, c'est-à-dire au droit appartenant aux communes de sauvegarder la salubrité du passage dans les voies publiques, et de rendre plus facile et plus efficace l'inspection de la salubrité des comestibles exposés en vente.

Nous avons cherché à établir que la seconde de ces raisons n'autorise pas l'interdiction. Nous pouvons ajouter ici que ni l'une ni l'autre ne paraissent admissibles, en présence de l'article 2 de la loi du 21 mai 1819; car celui-ci ne permet aux communes de prononcer l'interdiction que par des règlements approuvés par le roi.

Mais, si même il fallait admettre que ce droit leur appartient d'un manière absolue, encore est-il certain qu'elles ne pourraient pas en faire usage de manière à

---

(1) Comp. cass. fr. 1 août 1862, 7 fév. 1863, 30 mars 1861 (DALLOZ, *Rec. Pér.*, 1863-I-155 et 1861-V-302).

annihiler directement ou indirectement les actes du chef de l'Etat (arg. art. 78 de la loi communale). C'est-là pourtant ce qui arriverait si la commune était entièrement libre de défendre l'établissement de boucheries ou d'abattoirs privés. En effet, l'arrêté royal du 29 janvier 1863 place ces établissements parmi ceux qui sont autorisés, soit par la députation permanente, soit par le collége échevinal, agissant l'un et l'autre comme délégués du roi et sauf recours au roi, dans le premier cas, à la députation, dans le second (art. 1 et 8). Or, l'on ne saurait admettre que l'autorité supérieure doive nécessairement refuser l'autorisation lorsqu'il existe un règlement communal défendant d'étaler des viandes ailleurs qu'à la boucherie publique, ou de tuer des bestiaux ailleurs qu'à l'abattoir public. Aucune disposition n'a limité ainsi ses pouvoirs. Bien plus, le principe déposé dans l'article 2 § 2 de la loi du 21 mai 1819, principe que l'arrêté de 1863 ne fait qu'appliquer et organiser, suppose que le roi ou ses délégués agissent dans la plénitude de leur indépendance, soit pour accorder l'autorisation, soit pour la refuser, soit pour la subordonner, quant au temps ou quant au lieu, à certaines conditions irritantes. D'autre part, lorsque l'autorisation a été accordée par l'autorité supérieure, il ne saurait dépendre des conseils communaux de la retirer ou de la paralyser, au moyen d'ordonnances portant interdiction d'établir des boucheries ou des abattoirs privés. De pareilles ordonnances impliqueraient la violation de l'article 78 § 2 de la loi communale, de l'article 2 de la loi de 1819, et de l'arrêté royal de 1863. Elles ne seraient pas moins en opposition avec le but de cet arrêté, but qui consiste, d'après l'exposé des motifs [1], « à pro-

(1) Cet exposé des motifs figure dans le *Bulletin usuel* en note de l'arrêté. Comp. l'exposé des motifs de l'arrêté du 12 nov. 1849 et le préambule de l'arrêté du 31 janvier 1824.

téger l'intérêt public et la propriété privée contre les dangers ou les dommages que peut entraîner l'exploitation des usines classées, et d'autre part, à procurer dans certaines limites à l'industrie, des garanties de stabilité. » Les *limites* dont parle l'exposé des motifs, sont définies par l'arrêté lui-même, et les garanties de stabilité promises aux industriels, consistent précisément dans le droit irrévocablement acquis d'exercer leur profession dans le local choisi par eux et accepté, après une enquête minutieuse, par l'autorité supérieure. Que deviendraient ces garanties s'il était permis aux communes de frapper ce local d'interdiction ? Que deviendrait la vie industrielle du pays si la commune pouvait confiner chaque industrie particulière dans des lieux déterminés, publics ou privés, sous prétexte, tantôt de garantir la salubrité du passage dans les rues, tantôt d'assurer la tranquillité publique, tantôt de prévenir les accidents calamiteux ?

La doctrine que l'on vient d'exposer ne compromet point d'ailleurs les intérêts des communes. Car l'arrêté de 1863 a organisé un système de mesures propres à sauvegarder ces intérêts, et spécialement ceux qui sont confiés à la vigilance des communes par l'article 3, n$^{os}$ 1, 2 et 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790.

Ainsi, l'article 3 dispose que : « Si une voie de communication, un cours d'eau, un ouvrage ou un établissement quelconque, ressortissant à une administration publique, est situé dans le rayon de 200 ou de 100 mètres (selon la nature des établissements) prévu par l'article précédent, il est donné connaissance, sans délai, de l'objet de la demande (tendant à obtenir l'autorisation) à l'administration intéressée. » Celle-ci est mise ainsi en mesure de faire valoir ses motifs d'opposition contre l'établissement projeté.

L'article 6 ajoute : « Les autorisations sont subordonnées

aux réserves et conditions qui sont jugées nécessaires dans l'intérêt de la sûreté, de la salubrité et de la commodité publiques... »

Enfin, les établissements sont autorisés, soit par le collége des bourgmestre et échevins, soit par la députation permanente, selon la classe à laquelle ils appartiennent. La députation statue, le collége échevinal préalablement entendu (art. 1), et l'autorité communale peut, comme le particulier, appeler des décisions de la députation : dans ce cas, le roi statue en dernier ressort (art. 8).

On le voit : toutes ces dispositions sont combinées de manière à accorder la protection la plus complète aux intérêts locaux. Si la salubrité du passage dans les voies publiques peut être menacée, s'il existe quelque danger d'accidents, la commune est invitée à signaler ces circonstances et à combattre la demande. De plus, si l'établissement projeté est de nature à présenter peu d'inconvénients, elle statue elle-même par l'intermédiaire de son organe le plus immédiat, le collége échevinal. Dans le cas contraire, c'est, il est vrai, la députation qui décide ; mais alors encore le collége doit être préalablement entendu, et lorsque l'arrêté de la députation ne fait pas droit aux observations du collége, la voie de l'appel est ouverte à celui-ci. Peut-on, après cela, quand un arrêté royal aura fait droit entre toutes les parties, permettre à l'une d'elles d'annihiler cet arrêté au moyen d'une ordonnance de police ? Peut-on souffrir que le pouvoir administratif se mette ainsi en lutte contre lui-même, que les communes s'insurgent contre le gouvernement ? Nous ne le pensons pas : sous peine de jeter l'anarchie dans l'administration, il faut, ou bien répudier l'arrêté de 1863 comme illégal, ou bien refuser aux conseils communaux le droit d'en paralyser les effets.

**318.** — Parmi les établissements incommodes, insalubres

ou dangereux, il faut signaler les mines, minières, carrières et tourbières.

La police des mines et minières a toujours été considérée comme un objet d'intérêt exclusivement général(1). Elle n'appartient pas aux conseils communaux. Des lois spéciales la confient au roi et à ses agents (2).

**316.** — Il en est de même des carrières, quand on les exploite par galeries souterraines (3). Mais l'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu, d'après l'article 81 de la loi du 21 avril 1810, sans permission, sous la simple surveillance de la police, et avec l'observation des lois ou règlements généraux ou locaux. D'où il suit que la commune, aussi bien que le roi, peut faire ici des ordonnances de police tendant à prévenir les accidents calamiteux.

**317.** — Quant aux tourbières, l'article 85 de la loi prérappelée porte ce qui suit : « Un règlement d'administration publique déterminera la direction générale des travaux d'extraction dans le terrain où sont situées les tourbes, celles des rigoles de desséchement, enfin toutes les mesures propres à faciliter l'écoulement des eaux dans les vallées, et l'atterrissement des entailles tourbées. »

Voici comment l'exposé des motifs (4) explique cette dlsposition :

---

(1) Voir notamment l'article I de la loi du 28 juillet 1791, et les articles 47-50 de la loi du 21 avril 1810. Comp. De Fooz, *Points fondamentaux de la législation des mines, minières et carrières*, p. 279 et suiv. et p. 94 et suiv.

(2) Les agents du roi, en cette matière, sont : la députation permanente, le ministre des travaux publics, les ingénieurs des mines, soit seuls, soit de concert avec les bourgmestres. (Art. 47-50 de la loi du 21 avril 1810, art. 3-22 du décret du 3 janvier 1813 ; art. 1 et 2 de l'arrêté du 18 septembre 1818).

(3) De Fooz, *loc. cit.*, p. 97.

(4) Voir De Fooz, *loc. cit.*, p. 402.

« On sait combien l'imprévoyance a occasionné d'accidents, de malheurs dans l'exploitation des carrières.

» Celle des tourbes a souvent porté l'insalubrité et la mort dans une étendue considérable de pays, devenu marécageux et indesséchable par des fodiations profondes où les eaux séjournent, et qui exhalent pendant l'été des miasmes putrides et mortifères.

» Lorsque l'extraction de la tourbe aura lieu désormais, ce sera d'après un plan donné même aux propriétaires, et surtout aux communes, de manière à assurer l'écoulement des eaux et le dessèchement du terrain tourbeux. »

Hors le cas prévu par l'article 85 de la loi de 1810, rien n'empêche les communes de faire des ordonnances de police en vue de prévenir les accidents calamiteux que l'exploitation des tourbières pourrait causer.

## CHAPITRE VII.

### DES RÈGLEMENTS RELATIFS AUX ANIMAUX MALFAISANTS OU FÉROCES.

---

SOMMAIRE.

**318.** — Art. 3, n° 6, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. Cette disposition, en tant qu'elle s'occupe des insensés et des furieux, a été remplacée par l'article 95 de la loi communale.

**319.** — Règlements relatifs à la divagation des animaux malfaisants ou féroces. — Art. 556, n° 2, et 559, n° 2, du Code pénal.

**318.** — Aux termes de l'article 3, n° 6, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790, les conseils communaux avaient le droit d'obvier ou de remédier aux évènements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

La première partie de cette disposition, celle qui est relative aux insensés et aux furieux, a été tacitement abrogée par l'article 95 de la loi communale. Celui-ci enlève au conseil les attributions que notre disposition lui avait conférées en cette matière, et les transmet au collége échevinal : « Le collége des bourgmestre et échevins est, dit-il, chargé du soin d'obvier et de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés et les furieux laissés en liberté...[1] »

---

(1) Il faut rapprocher de cet article diverses dispositions de la loi du 18 juin 1850, modifiée par celle du 28 décembre 1873. Voir notamment l'art. 7, n° 2 et l'art. 18.



Cette modification se justifie par la circonstance que les mesures à prendre ici se rapportent toujours à des cas isolés. On ne voit pas par quels règlements l'on pourrait obvier d'une manière générale aux inconvénients ou aux dangers occasionnés par les personnes en démence. Les règlements ne pourraient pas même comminer des peines contre ceux qui sont responsables de la divagation des fous ; car ce point a été réglé par les articles 556, n° 2, et 559, n° 2, du Code pénal.

Il ne peut donc s'agir ici que d'appréhender l'insensé et de le mettre hors d'état de nuire, en le déposant en lieu sûr. Or, ce sont là des actes d'exécution qui rentrent naturellement dans les attributions d'un pouvoir exécutif. La loi du 30 juin 1842, tout en conférant au bourgmestre le droit d'exécuter les lois de police, a laissé subsister l'article 95 de la loi communale, de sorte que les attributions dont il s'agit dans cette disposition n'ont pas cessé d'appartenir au collége.

**319.** — La loi communale n'a point modifié les attributions du conseil en ce qui concerne la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Les dispositions précitées du Code pénal s'appliquent à ce fait; elles sont ainsi conçues :

Art. 556, n° 2. « Seront punis d'une amende de cinq francs à quinze francs :... Ceux qui auront laissé divaguer des fous ou des furieux étant sous leur garde ou des animaux malfaisants ou féroces. »

Art. 559, n° 2. « Seront punis d'une amende de dix francs à vingt francs :... Ceux qui auront causé la mort ou la blessure grave des animaux ou bestiaux appartenant à autrui, par l'effet de la divagation... d'animaux, malfaisants ou féroces, ou par la rapidité etc. »

Ces dispositions n'empêchent pas les conseils communaux

de faire des ordonnances de police en vue de prévenir les accidents que ces animaux pourraient causer. Les expressions : *animaux malfaisants ou féroces* comprennent non-seulement ceux qui sont malfaisants par la nature de leur espèce, comme les lions, les tigres, mais encore ceux qui le sont par suite de leur organisation particulière ou de leur mauvaise éducation, et ceux qui le deviennent subitement sous l'empire de certaines circonstances.

Le Code pénal défend seulement de laisser divaguer ces animaux ; mais les conseils communaux peuvent prendre d'autres mesures en vue de prévenir les accidents (art. 3, n° 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790) : par exemple, ordonner de museler les chiens (1), ou, lorsqu'il s'est produit des cas d'hydrophobie, de tenir ces animaux enfermés et à l'attache (2). Ils peuvent même, en tout temps, défendre de les laisser sortir si ce n'est tenus en laisse. Cette interdiction ne se confond pas avec la défense de laisser divaguer; car on ne peut dire d'un chien qui suit son maître, qu'il divague. La sanction de ces dispositions peut consister dans la confiscation de l'animal ayant fait l'objet de la contravention ou ayant servi à la commettre (3).

La cour de cassation de France a décidé, par un arrêt du 20 août 1874 (4), que le maire d'une commune qui a été parcourue par un chien atteint d'hydrophobie, peut prescrire, comme mesure de sûreté, l'abatage immédiat de tous les animaux mordus par ce chien, sans distinguer entre ceux qui sont en état de divagation et ceux qui sont constamment renfermés à domicile. Par un arrêt du 16 nov. 1872 (5), elle

---

(1) Cass. fr. 28 janv. 1859 (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1859-V-26).
(2) Cass. fr. 19 août 1819 (Dalloz, *Rép.* v° *Commune*, n° 1320, note 2).
(3) Dalloz, *Rép.* v° *Commune*, n°s 1319 et 1326.
(4) Dalloz, *Rec. Pér.*, 1875-I-233.
(5) Dalloz. *Rec. Pér.*, 1872-I-430.

avait résolu la même question en sens contraire parce que : « Le pouvoir dont l'autorité municipale est investie par l'article 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790, ne lui attribue exclusivement que la police des lieux publics, et ne saurait lui donner le droit de l'étendre à des mesures qui s'exécuteraient dans des maisons particulières. »

L'arrêt de 1872 est mal fondé : les communes peuvent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les accidents calamiteux, peu importe le lieu où se produit la cause immédiate ou prochaine de ces accidents (comp. les nos 45 et suiv. ci-dessus) : la loi ne contient à cet égard aucune distinction. Il est vrai que la commune intervient ici dans l'intérêt des habitants en général, et non pas seulement dans l'intérêt de ceux qui tiennent des chiens ; mais l'arrêt de 1874 ne méconnaît pas ce principe, puisque l'animal renfermé à domicile peut s'échapper, et nuire ainsi à un grand nombre d'habitants.

On ne doit pas confondre les ordonnances relatives aux animaux malfaisants, avec celles qui ont pour objet de garantir la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques, ou la tranquillité des habitants. Il faut ranger dans cette dernière catégorie les règlements portant défense de laisser les chevaux aller seuls à l'abreuvoir public (1), d'en conduire plus d'un certain nombre de front (2), de laisser stationner sur la voie publique des animaux même non malfaisants (3), de laisser divaguer certains animaux tels que les porcs, oies, dindons, canards, etc. (4).

---

(1) Cass. fr. 18 mai 1844. (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1845-IV-42).
(2) Cass. fr. 23 juin 1854. (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1851-V-60).
(3) Cass. fr. 4 juin 1857. (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1857-I-370).
(4) Cass. fr. 18 fév. 1858. (Dalloz, *Rec. Pér.*, 1858-V-16).

# CHAPITRE VIII.

## DE LA POLICE RURALE.

---

SOMMAIRE.



**320.** — Nous avons cherché à établir ci-dessus (nos 2 et 3) que le pouvoir réglementaire des communes a, en général, la même étendue, peu importe qu'on le considère par rapport aux campagnes ou par rapport aux villes.

Toutefois certaines dispositions attribuent au conseil communal un droit de réglementation établi spécialement dans l'intérêt des campagnes. Telle est celle qui concerne les époques pendant lesquelles les pigeons doivent être renfermés, et celle qui a pour objet le ban des vendanges.

**321.** — Pour prévenir les dommages que les pigeons peuvent causer aux époques des semailles et des récoltes, l'Assemblée constituante a statué, par une loi du 4 août 1789 (art. 2), ce qui suit : « Les pigeons seront renfermés aux époques fixées par les communautés, et durant ce temps ils

seront regardés comme gibier, et chacun aura le droit de les tuer sur son terrain. »

Les conseils communaux sont donc appelés ici à faire des ordonnances dans l'intérêt de la conservation des fruits des campagnes, et il suit de la combinaison de la loi du 4 août 1789 avec l'article 78 de la loi communale, qu'ils peuvent sanctionner ces ordonnances par des peines de simple police.

Il résulte de la loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790 sur les corps administratifs (chap. II), que la délibération par laquelle chaque municipalité aura fixé l'époque de la clôture des colombiers, doit être publiée quinze jours avant cette époque, et que la publication doit en être renouvelée tous les ans. De plus, « s'il survient quelques réclamations contre les dispositions que pourront faire à ce sujet les municipalités..., le directoire du département (la députation permanente) y pourvoira. »

**322.** — L'art. 2, sect. V, tit. I, du Code rural des 28 septembre-6 octobre 1791, s'occupe du ban des vendanges. Cet article est ainsi conçu :

« Chaque propriétaire sera libre de faire sa récolte, de quelque nature qu'elle soit, avec tout instrument et au moment qui lui conviendra, pourvu qu'il ne cause aucun dommage aux propriétés voisines.

» Cependant, dans les pays ou le ban des vendanges est en usage, il pourra être fait à cet égard un règlement chaque année par le conseil général de la commune, mais seulement pour les vignes non closes. Les réclamations qui pourraient être faites contre le règlement seront portées au directoire du département (1), qui y statuera sur l'avis du directoire du district. »

---

(1) Aujourd'hui, *la députation permanente.*

Merlin [1] fait remarquer que cette disposition est une application de l'art. 3, n° 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. Celui-ci met au rang des objets confiés à la police municipale : *le soin de prévenir par des précautions convenables..., les accidents et fléaux calamiteux, tels que les épidémies*. Or, dit Merlin, quel est le but des bans de vendanges ? C'est d'empêcher que les raisins ne soient enlevés avant leur matûrité, et qu'il n'en résulte ou des maladies, ou des vins de mauvaise qualité. — Un arrêt de la cour de cassation de France a décidé, conformément à cette doctrine, que les bans de vendanges rentrent essentiellement dans les attributions de la police municipale [2].

L'article 475, n° 1, du Code pénal de 1810, comminait une amende depuis six francs jusqu'à dix francs inclusivement contre : « Ceux qui auront contrevenu aux bans de vendanges ou autres bans autorisés par les règlements. »

La commission extra-parlementaire [3] chargée de préparer le projet du Code pénal de 1867, avait proposé de maintenir cette disposition, mais en supprimant les mots : *ou autres bans autorisés par les règlements*, parce que, disait le rapport : « Nous ne connaissons, en Belgique, d'autres bans que le ban des vendanges. »

La commission de la Chambre proposa de supprimer la disposition tout entière, « les renseignements qu'elle avait pris lui ayant appris que, depuis 1830, le ban des vendanges n'était plus publié et que cette suppression de fait n'avait causé aucun inconvénient. » A la suite de cette observation, l'article 475, n° 1, du Code pénal de 1810 ne passa pas dans le Code de 1867.

---

(1) *Rép.* v^is *Bans de vendange.*
(2) L'arrêt est rapporté dans MERLIN, *Rép.*, *loc. cit.*
(3) NYPELS, *Commentaire du Code pénal*, III, p. 772, n° 10.

M. Limelette (1) conclut de là avec raison que les règlements sur les bans de vendanges ne sont plus sanctionnés aujourd'hui par le Code pénal. Mais s'en suit-il que les conseils communaux ne puissent pas comminer des peines en cette matière?

Le Code pénal de 1867 n'a point enlevé aux communes le droit de faire de pareils règlements. Ni le texte de ce Code, ni les travaux préparatoires qui y sont relatifs ne permettent de dire qu'il ait abrogé l'art. 2, sect. V, tit. I, du Code rural. Sans doute la commission de la Chambre a pensé que cet article était tombé en désuétude; mais cette opinion, d'ailleurs erronée, n'équivaut pas à une abrogation. Or, si l'article est demeuré obligatoire, on ne saurait dénier aux communes le droit d'en garantir l'exécution au moyen de peines de simple police (art. 78 loi comm.).

**323.** — Les dispositions tendant à établir une bonne répartition de biens ou fruits communaux, sont des règlements d'administration intérieure plutôt que des ordonnances de police (Voir le n° 6 ci-dessus). Tels sont les règlements relatifs au parcours, à la vaine pâture, à la jouissance des terrains communaux incultes (art. 76, n° 6, 77, n°s 1, 2 et 4 de la loi communale).

Parmi les fruits communaux, il faut signaler ceux qui font l'objet du glanage, du râtelage et du grappillage.

Le glanage, c'est l'action de ramasser des épis de blés dans un champ, après que les gerbes en ont été enlevées (2).

Le râtelage consiste à ramasser, avec un râteau, l'herbe qui reste sur le pré, après l'enlèvement du foin (3).

---

(1) *Code pénal appliqué*, p. 7. Voir, en ce sens, Trib. corr. de Huy, 21 janvier 1871 (Cloes et Bonjean, 1871-1872, XX, 703). Cf. observ. critiques, *ibid.*, 705 et suiv.

(2) Merlin, *Rép.* v° *Glanage*.

(3) Littré, *Dictionnaire de la langue française*.

Enfin grappiller, c'est cueillir les fruits qui restent sur les arbres, tels que les vignes, après la récolte.

Certaines coutumes avaient réservé aux pauvres le droit de glaner, râteler ou grappiller. Le Code rural l'a implicitement maintenu par l'article 21, tit II, ainsi conçu : « Les glaneurs, les râteleurs et les grappilleurs, dans les lieux où les usages de glaner, de râteler ou de grappiller sont reçus, n'entreront dans les champs, prés et vignes récoltés et ouverts, qu'après l'enlèvement entier des fruits. En cas de contravention, les produits du glanage, du râtelage et du grappillage seront confisqués, et, suivant les circonstances, il pourra y avoir lieu à la détention de police municipale. Le glanage, le râtelage et le grappillage sont interdits dans tout enclos rural, tel qu'il est défini à l'art. 6 de la quatrième section du premier titre du présent décret. »

Il faut combiner cette disposition avec l'article 553, n° 2 du Code pénal qui commine une amende d'un franc à dix francs et un emprisonnement d'un jour à trois jours, ou une de ces peines seulement contre : « Ceux qui, sans autre circonstance prévue par les lois, auront glané, râtelé ou grappillé sur des champs non encore entièrement dépouillés et vidés de leurs récoltes, ou avant le moment du lever ou après celui du coucher du soleil. »

Le droit de glaner, râteler, grappiller constitue un bien communal dont la jouissance appartient non pas à la commune considérée comme être moral, mais à une classe de ses habitants. Il se distingue des autres biens communaux du même genre, tels que le parcours et la vaine pâture, en ce qu'il existe, non pas au profit de la généralité des habitants, mais au profit des pauvres. C'est une espèce de secours public (1).

(1) MERLIN, *Rép.* v° *Maire*, sect. VI, § 5. C'est un bien des pauvres dont l'administration n'appartient pas aux établissements de bienfaisance, mais à la commune.

De ce que le droit de glaner, râteler et grappiller est un bien communal, il suit que la commune n'y peut pas renoncer gratuitement. C'est pourquoi un arrêté royal du 8 février 1847 (1) a annulé un règlement de police de Forest en tant qu'il portait défense « de râteler et de ramasser les restants des foins, des trèfles et même d'enlever des éteules (2) sur les prairies et les champs d'autrui, après les récoltes enlevées, sans une permission par écrit du propriétaire... » L'arrêté se fonde sur ce que l'administration communale, invitée à prouver que l'usage desdits droits n'existait pas à Forest, a fait, tout en essayant de produire cette preuve, une réponse qui démontre suffisamment l'existence de cet usage.

La commune peut, dans les cas non prévus par le Code pénal, réglementer le glanage, le râtelage et le grappillage (art, 77, n° 2, loi comm.). Ses ordonnances doivent tendre principalement à maintenir les pauvres et les infirmes dans le privilége exclusif de faire ces opérations, et à prévenir les désordres auxquels pourraient donner lieu les conflits entre les propriétaires et les habitants pauvres (3). Elle atteindra ce but, lit-on dans le *Répertoire* de Merlin, « en donnant aux gardes-champêtres l'ordre de ne laisser glaner qui que ce soit sans une permission par écrit; en n'accordant jamais cette permission qu'à des pauvres reconnus incapables de prendre une part active aux travaux de la moisson ; et surtout en la refusant à tout individu âgé de plus de douze ans et de moins de soixante, qui ne justifierait pas que des infirmités ou des circonstances

---

(1) *Moniteur* du 19 février 1847, p. 478.

(2) L'éteule, c'est le chaume qui reste sur place après la moisson faite. (LITTRÉ, *Dict. de la langue française*). En flamand : *stoppel*.

(3) *Rép.* v° *Maire*, sec. VI, § 5 et cass. fr. 25 mai 1848. (DALLOZ, *Rec. Pér.* 1848, V, 22). Il s'agit, dans cet arrêt, du grappillage des noix.

particulières l'ont mis dans l'impossibilité absolue de travailler... Quelques mesures de police ajoutées à cette première précaution, empêcheront que le glanage ne devienne pour ceux à qui il aura été permis, une occasion de vol et de désordre. Ainsi, par exemple, on aura l'attention d'écarter les individus étrangers au canton (à la commune)(1), quand bien même ils seraient munis d'une permission du maire de leur commune... On astreindra la mère ou la sœur aînée d'enfants en bas-âge à les tenir toujours auprès d'elle, pour être à même de surveiller leur conduite, etc.(2). »

**324.** — M. Defooz(3) enseigne que les conseils communaux ont le droit de réglementer l'échenillage des arbres. Cet objet intéresse la conservation des fruits des campagnes; mais cet intérêt ne rentre pas, en règle générale, dans les attributions de la commune. (Voir le n° 3 ci-dessus). La loi du 26 ventôse an IV, que M. Defooz invoque à l'appui de son opinion, ne déroge pas à ce principe : elle charge simplement les *agents* et *adjoints* des communes de surveiller l'exécution de cette loi (art. 4). La doctrine de M. Defooz ne paraît donc pas fondée, à moins qu'on ne range l'abondance des chenilles parmi les fléaux calamiteux : dans ce cas, les conseils communaux pourraient prescrire l'échenillage en vertu de l'article 3, n° 5, tit. XI, du décret des 16-24 août 1790. Quoiqu'il en soit, le roi tient de l'article 67 de la Constitution le droit de faire des règlements pour l'exécution de la loi du 26 ventôse an IV. Mais les conseils provinciaux ne peuvent pas intervenir en cette

---

(1) Est obligatoire le règlement de police par lequel un conseil communal, dans le but de maintenir le bon ordre et de prévenir les rixes et les collisions, défend aux personnes étrangères à la commune de venir glaner ou râtiller sur son territoire. (Cass. 17 déc. 1844. *Pasicr.* 1845, I, 148).

(2) Comp. sur cette matière, Dalloz, *Rép.* v[is] *Droit rural*, n° 133.

(3) *Droit administratif*, t. IV, p. 224.

matière puisqu'elle est réglée par cette loi (art. 85 § 2 de la loi provinc.). Cette observation ne préjudicie pas aux règlements faits, sous l'empire de la Loi fondamentale, par les états des provinces, en vertu d'une délégation du roi. L'article 552, n° 3, du Code pénal de 1867 commine une amende d'un franc à dix francs contre : « Ceux qui auront négligé d'écheniller dans les campagnes ou jardins, où ce soin est prescrit par les lois ou les règlements. »

---

# CHAPITRE IX.

## DE LA POLICE DES LOCAUX OU SIÉGENT LES CONSEILS COMMUNAUX ET DU POUVOIR DISCIPLINAIRE DU CONSEIL.

---

SOMMAIRE.



**325.** — Aux termes de l'article 71 de la loi communale :

« La publicité des séances du conseil est obligatoire lorsque les délibérations ont pour objet :

» 1° Les budgets, à l'exception du chapitre des traitements, et les comptes;

» 2° Le principe de toute dépense qui ne peut être couverte par les revenus de l'année, ou le solde en caisse de la commune, ainsi que les moyens d'y faire face ;

» 3° La création d'établissements d'utilité publique ;

» 4° L'ouverture des emprunts;

» 5° L'aliénation totale ou partielle des biens ou droits immobiliers de la commune, les échanges et transactions

relatives à ces biens ou droits, les baux emphytéotiques, les constitutions d'hypothèques, les partages des biens indivis;

» 6° La démolition des édifices publics ou des monuments anciens.

» Toutefois, dans les cas précités, les deux tiers des membres présents pourront, par des considérations d'ordre public et à cause d'inconvénients graves, décider que la séance ne sera point publique.

» La publicité est interdite dans tous les cas où il s'agirait de questions de personnes, même aux termes des paragraphes précédents.

» Dès qu'une question de ce genre sera soulevée, le président prononcera immédiatement le huis clos, et la séance ne pourra être reprise en public que lorsque la discussion de cette question sera terminée.

» Dans tous les autres cas, la publicité est facultative; elle aura lieu lorsqu'elle sera demandée par les deux tiers des membres présents à la séance. »

Ainsi, en règle générale, les locaux où siégent les conseils communaux ne sont pas des lieux publics : ils ne le deviennent que si les deux tiers des membres présents le veulent. Ils constituent des lieux publics, par exception, dans les cas prévus par les n° 1 à 6 de l'article 71, à moins que les deux tiers des membres présents, par des considérations d'ordre public et à cause d'inconvénients graves, ne décident que la séance ne sera pas publique. Enfin, ils ne sont jamais des lieux publics lorsqu'on y agite des questions de personnes.

A qui appartient la police de ces locaux ?

L'article 72 de la loi communale est ainsi conçu :

« Le président a la police de l'assemblée; il peut, après en avoir donné l'avertissement, faire expulser à l'instant, du lieu de l'auditoire, tout individu qui donnera

des signes publics soit d'approbation, soit d'improbation, ou excitera du tumulte de quelque manière que ce soit.

» Le président peut, en outre, dresser procès-verbal à charge du contrevenant, et le renvoyer devant le tribunal de simple police, qui pourra le condamner à une amende d'un à quinze francs, ou à un emprisonnement d'un à trois jours, sans préjudice d'autres poursuites si le fait y donne lieu. »

Il suit de là que la police du local où siége le conseil communal n'appartient qu'au bourgmestre : le conseil n'a point le droit de s'immiscer dans cette police. Vainement invoquerait-on en faveur de l'opinion contraire l'article 73 de la loi communale aux termes duquel : « Les conseils communaux pourront faire des règlements d'ordre et de service intérieur. » Ces règlements n'ont rien de commun avec la police ; ils concernent seulement le mode suivant lequel le conseil délibère [1].

**326.** — Le mot *assemblée* comprend, dans l'article 72, toutes les personnes qui sont réunies dans le local où se tient la séance, c'est-à-dire les conseillers aussi bien que le public. Mais le droit de police du président n'est pas le même à l'égard de ces deux catégories de personnes. Il n'a le droit d'expulser et de dresser procès-verbal que lorsqu'il s'agit d'individus se trouvant dans l'*auditoire*, c'est-à-dire du public. Si ce sont des conseillers qui troublent l'ordre, il doit se borner à les avertir, et, au besoin, à suspendre ou à lever la séance (arg. de l'art. 65 de la loi comm.) [2].

**327.** — Les conseils communaux ont un certain pouvoir disciplinaire qui est distinct du droit de police organisé par l'article 78 de la loi communale. Ils exercent ce pouvoir,

---

(1) Séance de la Chambre des représentants du 17 nov. 1834 (*Moniteur* du 18 novembre). Voir aussi le rapport de M. Dumortier.

(2) Comp. *Belg. jud.* 1844, p. 1249.



tantôt par voie de résolutions applicables à des individus déterminés, tantôt par des règlements organiques. Parmi ces résolutions, on peut ranger la révocation de certains employés communaux (Voir notamment les articles 85, 109, 114, 128, 129 de la loi comm.). Comme exemples de règlements disciplinaires, on peut citer ceux qui fixent les retenues à opérer sur le traitement des employés salariés par la commune et des agents de la police locale, pour le cas où ils manqueraient à leurs devoirs, ou ceux par lesquels on établit des déchéances en matière de pensions communales.

Bien que l'article 90, n° 11, de la loi communale confère au collége la surveillance des employés ou agents dont on vient de parler, ce corps n'a pas le droit de régler ces retenues ou déchéances; car, d'une part, le traitement des employés communaux est fixé par des résolutions qui émanent du conseil et que le collége est tenu d'exécuter (art. 75, 131, n° 5, 93 § 3); et d'autre part, si le collége est chargé de la gestion des revenus de la commune et de la surveillance de la comptabilité, il ne lui appartient pas de stipuler ou d'acquérir pour la commune, si ce n'est en exécution d'une résolution du conseil (art. 71, n° 1, 77, n° 8, 134 de la loi comm.).

**328.** — Le conseil communal fait les règlements organiques relatifs aux monts-de-piété, bien que ces établissements constituent des personnes civiles distinctes de la commune (arg. art. 7 de la loi du 30 avril 1848). Ces règlements peuvent contenir des dispositions disciplinaires. Ils doivent être soumis à l'avis de la députation et à l'approbation du roi.

Les hospices et les bureaux de bienfaisance sont aussi des personnes civiles distinctes de la commune. Leurs règlements organiques peuvent également contenir des dispositions disciplinaires : ils sont faits par les commissions

administratives de ces établissements, sauf approbation du conseil (1).

(1) Voir, en ce sens, une lettre de M. Rogier, ministre de l'intérieur au gouverneur de la Flandre orientale, en date du 9 février 1859 (*Belg. jud.* 1859, p. 273). Comp. un rapport de feu G. Callier (*Belg. jud.* 1858, p. 1041) et le *Répertoire* de MM. De Brouckere et Tielemans, VIII, p. 331. L'article 91 de la loi communale n'attribue au collége que le droit de *surveiller* les hospices, bureaux de bienfaisance et monts-de-piété, et le droit de faire, au sujet de ces établissements, des rapports et des propositions au conseil.

FIN.

# NOTE HISTORIQUE

SUR LE

## DROIT DE POLICE DES ANCIENNES COMMUNES FLAMANDES.

---

Neny, dans ses ***Mémoires historiques et politiques des Pays-Bas Autrichiens*** (chap. XX), signale les différents objets de police qui étaient, dans nos anciennes provinces, du ressort des magistrats des villes et communautés. Il y comprend les mœurs, la santé, les vivres, la propreté, les édifices, les précautions contre les incendies, l'embellissement et la décoration des villes, la tranquillité publique tant de jour que de nuit, les voitures, les messageries, le commerce, les corps de métiers, les arts, les manufactures, les pauvres, la religion même.

Il ajoute que la plupart de ces magistrats étaient même en droit de faire émaner toutes sortes d'ordonnances sur le fait de la police, sauf le droit de réclamation des particuliers lésés auprès du conseil de la province.

De sorte que le droit de police des communes était anciennement en quelque sorte sans limites.

Deux documents, d'une haute importance, qui ont vu récemment le jour, montrent que ce droit leur a appartenu dès les temps les plus reculés. L'un est une partie considérable d'un rôle de condamnations pécuniaires prononcées par les échevins d'Ypres durant un terme d'environ dix mois. Un savant magistrat, M. Gheldolf, qui l'a analysé dans son ***Histoire***

*de la Flandre jusqu'à l'année* 1305, en fixe la date à 1280.

L'autre document est un *Cartulaire* (Oorkondenboek) de la ville de Termonde, publié par un archiviste distingué, M. A. de Vlaminck, dans un *Rapport sur l'administration et la situation des affaires de la ville de Termonde*, pour l'année 1867-1868. Il contient une copie authentique des ordonnances de police en vigueur en cette ville au XV[e] siècle (1).

Le rapport fait suivre ce cartulaire de l'analyse de quatre registres renseignant la publication des ordonnances de police (Registers van voorgeboden) faites en cette ville depuis 1521 jusqu'en 1783, sauf une interruption de 1584 à 1615.

Grâce à ces divers documents, on peut se rendre assez exactement compte de la manière dont nos ancêtres entendaient la police communale. Nous allons analyser rapidement les principales ordonnances mentionnées dans le cartulaire de Termonde; on peut, avec une grande probabilité, admettre qu'elles ne différaient pas essentiellement de celles qui étaient en vigueur dans les autres villes de nos provinces.

*Sûreté et commodité du passage dans les voies publiques.* — Les ordonnances sur cette matière révèlent, d'une part, le désir sincère, de la part des magistrats, d'assurer la propreté des rues, la commodité et la sécurité de la circulation, d'autre part, la difficulté avec laquelle ces ordonnances pénétraient dans les mœurs.

Pour se faire une idée de l'état ordinaire des rues vers le XV[e] siècle, il suffit de rappeler une ordonnance de cette époque, prescrivant sous peine de dix sous parisis d'amende, d'enlever dans le délai de quatorze nuits, le bois et le fumier encombrant les rues.

En 1538 on imposa aux particuliers l'obligation d'enlever une fois par semaine le fumier, le bois et les immondices

---

(1) Voir aussi, l'*Inventaire des archives de la ville de Bruges* par M. L. Gilliodts. On y trouve (p. 82) un *Rôle de la Prévôté* et *du Canonicat de Saint-Donatien*, renseignant plusieurs condamnations pour infraction aux ordonnances de police communale. (1409-1435).

déposés dans la rue devant leurs habitations. L'enlèvement devait se faire le samedi matin, sans doute pour que les rues fussent propres le dimanche. Cette ordonnance ne fut pas exactement observée dans les premiers temps ; car elle fut renouvelée notamment en 1542, 1574, 1583. C'est surtout en temps de peste que l'on voit apparaître les ordonnances sur la propreté des rues (1574, 1615).

Plus tard, l'enlèvement des boues et immondices fût confié à un entrepreneur ; car une résolution du 28 avril 1770 porte que : « le fumier des rues, autrefois affermé, est abandonné, pour une année, aux pauvres gens(1). » On devint alors plus rigoureux à l'égard des particuliers, et on leur défendit absolument de déposer du fumier dans les rues ou de jeter des ordures par les fenêtres (1772).

La circulation était entravée non-seulement par des dépôts de fumier et de bois, mais encore par des décombres, des poutres et autres matériaux de construction, et même par des arbres que les habitants laissaient croître sur les voies publiques. De nombreuses ordonnances furent publiées pour faire disparaître ces obstacles (1533, 1676, 1710).

Un abus que les magistrats eurent la plus grande peine à extirper, c'est l'encombrement causé par les porcs et les chèvres, qui divaguaient et patûraient même sur la voie publique, comme le montre une ordonnance du commencement du XVe siècle, renouvelée en 1535, en 1564, et en 1574.

L'extraction des vidanges fut réglée pour la première fois à Termonde, par une ordonnance de 1637, qui ne paraît pas avoir été renouvelée.

Plusieurs dispositions tendaient à écarter les dangers pouvant résulter pour les passants de la circulation des chevaux et chariots. La plus ancienne date du commencement du XVe siècle. Mais ce n'est qu'à partir du XVIIe siècle que l'on voit défendre de jeter des boules de neige ou des pierres dans les rues, ou d'y tirer des pétards, des fusées, d'y décharger des

---

(1) A Bruges, le balayage public était organisé dès 1565.

armes à feu. Notons ici qu'une ordonnance de 1776, dont il est assez difficile de pénétrer les motifs, défendit spécialement de tirer des hirondelles.

Quant à l'éclairage de la voie publique, il fut organisé seulement vers l'année 1760. Car on trouve à cette date une ordonnance réglant l'éclairage aux lanternes pendant la saison d'hiver, tandis qu'en 1749 et auparavant, diverses ordonnances avaient statué que quiconque, en hiver et le soir, circulerait sur la voie publique, devait se munir d'une lumière.

On ne saurait déterminer la date précise à laquelle on prescrivit à Termonde le numérotage des maisons ; mais il existait déjà en 1763 : en cette année on en ordonna un nouveau en vue de faciliter la répartition des taxes.

Il faut signaler enfin une ordonnance qui prouve qu'au commencement du XVIII[e] siècle, les magistrats communaux commençaient à se préoccuper, non-seulement de la sûreté et de la commodité de la circulation, mais encore de l'aspect des voies publiques. Elle porte défense d'attacher des cordes aux arbres de la ville pour y suspendre du linge.

*Tranquillité publique, religion et morale.* — Un grand nombre d'anciennes ordonnances de Termonde, défendaient de sortir, après l'heure de la retraite, sans lumière et avec armes (1529, 1550, 1559, 1693, 1716). D'autres comminaient des peines contre ceux qui déchargeaient des armes à feu la nuit, lors même qu'ils faisaient partie d'une patrouille (1572, 1677).

Les mendiants et les étrangers étaient traités avec sévérité. Les mendiants ne pouvaient pas aller boire dans les cabarets (1595), ni même, à certaines époques, séjourner en ville (1562, 1766).

Quant aux étrangers, il était interdit (1559) de leur louer des maisons ou des chambres à moins qu'ils ne rapportassent un certificat de bonne conduite émané de l'autorité de leur dernier domicile. Plus tard (1566, 1676), on ordonna à ceux qui les hébergeraient de faire connaître immédiatement leurs noms par écrit aux magistrats. Des mesures plus draconiennes encore furent prises à leur égard en 1677 : une ordonnance de cette année porte que tout étranger venant à s'établir

en ville ou qui y résiderait depuis moins de dix ans, serait tenu de fournir un cautionnement de 300 florins.

Les mascarades du mardi-gras furent d'abord réglementées (1678), puis interdites (1758 et 1775). Il en fut de même des représentations scandaleuses (ontstichtende vertooningen) du mardi-gras (1688, 1758 et 1775). En 1758, on défendit également les bals publics.

On sévit aussi contre les pamphlets. Ceux qui les affichaient encouraient certaines peines (1627). On était tenu d'apporter à l'autorité les pamphlets qui avaient été distribués (1678). Dans le même ordre d'idées, on peut mentionner l'amende comminée contre ceux qui parlaient ou écrivaient avec mépris de têtes couronnées ou de souverains (1757).

Un grand nombre d'anciennes ordonnances communales reposaient sur des considérations religieuses ou morales. Les calamités publiques, telles que la guerre, la famine, la peste, surexcitaient les sentiments religieux de nos ancêtres et contribuaient à augmenter le nombre de ces ordonnances.

A Termonde, le magistrat fixait la place que l'on pouvait occuper dans les églises et dans les processions (1415). Les métiers, les ghildes et les sociétés de rhétorique étaient tenus de suivre ces dernières (1576). Une ordonnance de 1700 prescrivit à chacun d'illuminer ses fenêtres à l'occasion de la procession de la kermesse.

L'autorité publique ordonnait des processions toutes les fois qu'il s'agissait soit de célébrer un événement heureux, tel qu'une victoire ou la naissance d'un prince (1521, 1540, 1573), soit d'obtenir du ciel la paix ou le bonheur du pays (1573).

L'observation des dimanches et jours de fête était rigoureusement prescrite.

A partir du commencement du XVI[e] siècle, on défendit de jouer et de débiter de la bière ou du vin pendant la grand' messe, les dimanches et jours de fête (1534). Mais cette ordonnance ne paraît pas avoir produit immédiatement ses effets ; car on la voit renouveler en 1559, en 1568, en 1572, en 1574, en 1575 et en 1580 : de 1574 à 1580 la peste règna à Termonde.

En 1574, on interdit de se livrer à des œuvres serviles ou de tenir boutique ouverte le dimanche et les jours de fête. Cette ordonnance fut également renouvelée à plusieurs reprises (1650, 1749).

On a vu que dès le XVI[e] siècle, il était interdit de jouer pendant la grand' messe, le dimanche. Plus tard (1662), on défendit d'une façon absolue de jouer des jeux de hasard (1) les dimanches et jours de fête, et, en 1758, on prohiba tous divertissements publics ou secrets « en présence de la colère divine manifestée par le tremblement de terre qui avait eu lieu en ville et hors ville et aussi dans d'autres provinces. »

Les parents étaient tenus d'envoyer leurs enfants aux leçons de catéchisme (1620, 1626, 1630).

Les écoles étaient également réglementées. Une ordonnance de 1626 défend de recevoir des filles dans les écoles de garçons, et réciproquement. Une autre, de 1769, enjoint aux maîtres d'école « de retenir leurs élèves à jouer, après les heures de classe, et de les surveiller, afin d'éviter les jeux mauvais et immoraux. »

Une ordonnance singulière fut publiée en 1417. On y voit que l'école dite *Hoogeschool*, dirigée par le clergé sous l'autorité de la commune, était désertée par suite de l'établissement d'autres petites écoles ; et le maître de la première était sur le point de donner sa démission, tellement son gain était petit. (De scoelmeester ..... hadde ghemeent de scole te laten mids zijnre cleenre winninghen).

Pour remédier à cet état de choses, on défendit sous peine d'amende, à tout particulier d'ouvrir à l'avenir des écoles de garçons. Quant aux écoles de filles, on les laissa subsister, mais à charge pour ceux ou celles qui les tenaient, de payer annuellement, pour chaque fille qui les fréquentait, six deniers de gros au recteur de l'école communale.

---

(1) A Bruges et à Termonde, il était, au XV[e] siècle, absolument défendu de jouer au trictrac (Queeken, queekbart).

*Lieux publics*. — Les ordonnances sur les cabarets portaient défense de donner à boire après l'heure de la retraite (1678). Certains jeux, tels que le jeu de dés, y étaient interdits (1529). En 1531, l'autorité s'arrogea même le droit de défendre absolument au public d'aller boire du vin dans un cabaret qui avait pour enseigne : *Les quatre fils Aymon* (De vier Heemskinderen).

Une ordonnance de 1770 enjoignit aux aubergistes et cabaretiers de laisser pénétrer les agents de police dans leurs maisons et chambres, sans doute afin de permettre à ceux-ci de rechercher si l'on n'éludait pas les règlements. Une autre disposition (1751) prescrivit aux aubergistes de loger les maîtres des hautes-œuvres qui se trouveraient en ville : il n'est pas difficile de deviner les motifs qui ont dicté cette ordonnance.

Les dispositions relatives aux foires et marchés se rapportent, les unes, aux jours auxquels ils seront tenus, à l'heure d'ouverture et de fermeture, et au placement des échoppes ; les autres, au prix des denrées. Nous examinerons ces dernières ci-dessous.

Parmi les anciens règlements de Termonde, on n'en rencontre aucun sur les lieux de prostitution ; mais une ordonnance qui était déjà en vigueur au commencement du XV[e] siècle défendait aux femmes de mauvaise vie d'entrer dans les églises après le coucher ou avant le lever du soleil, sous peine d'une année de bannissement et de la confiscation de leur vêtement supérieur au profit de la personne qui constaterait l'infraction. (Item dat ne gheen wijf van levene na dsonne noch vore in de kerke van Denremonde noch Saint Gillijs en comme, up haer overste cleet, ende dat soude hebben diese daer in vonde, en hij mocht haer ute doen. Ende een jaer ghebannen) (1).

*Réglementation du commerce et de l'industrie*. — Dès le XV[e] siècle, il était défendu d'employer d'autres poids et mesures que ceux que l'autorité avait déterminés, ou de se servir de balances inexactes : celui qui contrevenait à ces dispositions

(1) A Bruges, la tenue d'une maison de prostitution (bordeel) ou d'une maison mal famée (quade herberghe) était punie, au commencement du XV[e] siècle, d'une amende de 3 lb.

encourait une amende de trois livres parisis; en outre, le faux poids était confisqué et la balance brisée.

L'attention des magistrats communaux se porta surtout sur la fidélité du débit du vin et de la bière. Un ancien règlement ordonnait aux taverniers, sous peine d'amende, de se procurer, dans un délai déterminé, des mesures ayant, en hauteur, un pouce de plus que la mesure légale, probablement parce qu'il n'était pas dans les habitudes des taverniers de remplir les mesures jusqu'au bord. Le jaugeage des tonneaux des brasseurs, des pots et canettes, bouteilles et pintes servant au débit du vin et de la bière était d'ailleurs soigneusement organisé, de même que la vérification du poids du pain.

La qualité des denrées était également l'objet constant des préoccupations des anciens magistrats communaux. Il était enjoint aux boulangers de faire du bon pain et aux brasseurs de fabriquer de la bonne bière, et on les avertissait qu'on surveillerait rigoureusement l'exécution de cette ordonnance, et que l'on commettrait des experts aux fins de goûter la bière. Des peines étaient comminées contre ceux qui vendaient du poisson corrompu, ou du grain « valant mieux au-dessus qu'au dessous. » Aux bouchers, il était interdit d'étaler deux sortes de viandes de bœuf, aux marchands de vin d'avoir dans la même cave du vin rouge et du vin blanc, du vin vieux et du vin jeune; aux marchands de houblon d'avoir chez eux deux sortes de houblon, etc.

Afin de faciliter la surveillance du commerce des denrées, on interdisait le débit ailleurs qu'au marché, des bestiaux, des grains et graines, du beurre, des œufs, du houblon, du poisson, de la toile, etc. Il y a plus : on fixait le prix auquel il était permis de vendre le pain, la bière, le vin; et pour empêcher que les ordonnances de ce genre ne fussent éludées, on défendait à chacun d'acheter sa propre marchandise, ou celle dont il était copropriétaire. On prévenait l'accaparement du blé en statuant (1539) que nul ne pouvait en acheter au delà de ce qu'il lui en fallait pour sa provision. On facilitait la perception des impôts sur la bière, en défendant aux brasseurs de brasser plus de deux

fois par semaine (1757, 1767). On défendait d'acheter avant l'heure d'ouverture des marchés, d'aller au-devant des vendeurs pour acheter les denrées qu'ils apportaient au marché (1535, 1578, 1695). On protégeait le commerce local en excluant, par exemple, de la halle aux viandes les débitants étrangers, en prohibant même l'importation de la viande et du pain (1719, 1730), en entravant par des taxes ou des mesures de police spéciales, l'importation des bières étrangères. On alla, en 1752, jusqu'à prohiber l'importation de chapeaux étrangers.

Parfois, les magistrats soupçonnent vaguement que ces diverses mesures sont préjudiciables. Alors on les voit décréter la liberté de la boulangerie, ou le droit pour les bouchers étrangers d'occuper un certain nombre de bancs à la boucherie publique (1698), « afin de prévenir le monopole (den alleenhandel) et la cherté de la viande. » Mais ces lueurs de bon sens sont bientôt obscurcies par les préjugés dominants. C'est ainsi qu'une ordonnance de 1567 abolit la liberté de la boulangerie, proclamée peu de temps auparavant, et statue que « ceux du métier pourront seuls faire du pain à l'avenir. »

*Accidents et fléaux calamiteux.* — Les précautions ordonnées par l'autorité contre les incendies étaient nombreuses. On ne pouvait, sous peine d'une amende arbitraire à fixer par les échevins, chercher du feu dans la maison d'autrui, si ce n'est dans un pot. Il était défendu de teiller du lin la nuit à la chandelle, de roussir des porcs si ce n'est en plein jour, d'établir des meules de blé, d'entasser des fagots ou de la paille à moins de vingt pieds des fours, fourneaux et autres endroits où l'on faisait du feu. En cas d'incendie, chacun était tenu d'apporter tout ce qui pouvait servir à l'éteindre : quant aux objets qu'on y perdrait, le magistrat promettait d'en rembourser la valeur à fixer sous serment par les intéressés.

Telles étaient les ordonnances en vigueur au commencement du XV$^{e}$ siècle. En 1535, on statua qu'en cas d'incendie, chacun serait tenu de suspendre une lanterne allumée devant sa porte et d'y placer une cuvette d'eau : de plus, une personne au moins dans chaque ménage était obligée d'accourir au lieu du sinistre.

Quelques années plus tard (1554), on ordonna de nettoyer les cheminées au moins une fois l'an.

Les malfaiteurs profitaient du tumulte causé par les incendies pour voler et commettre des actes de violence. C'est pourquoi un ancien règlement défendait à tout particulier de venir aux incendies avec d'autres armes que celles qui pouvaient servir à les éteindre ; et, à diverses époques (1535, 1573), on dut ordonner de rapporter les sceaux de cuir, crochets, échelles et autres instruments qui avaient été utilisés dans les incendies.

Les ordonnances sur les épidémies et les maladies contagieuses portaient l'empreinte de l'inhumanité qu'inspire la terreur.

En 1535, on interdit aux lépreux étrangers l'entrée de la ville, sous peine de confiscation de leur cape et de leur crécelle (op verbeurte van hunne huik en klepel).

En 1578, on statua que toute maison dans laquelle règnait la peste, devait être signalée au moyen d'une botte de paille fixée à la façade. Les habitants de ces maisons ne pouvaient sortir, si ce n'est porteurs d'une longue baguette blanche (lange witte roede) ; il leur était interdit d'entrer dans les églises ou dans les cabarets ; leurs enfants ne pouvaient pas aller à l'école. L'année suivante, on défendit à ces personnes de paraître dans la rue pendant le jour, et on ordonna qu'en cas de décès d'un pestiféré, sa maison demeurerait fermée pendant six semaines.

On ne saurait critiquer la disposition par laquelle, en 1629, il fut défendu d'importer des marchandises provenant des lieux où règnait la maladie contagieuse. Mais on ne peut en dire autant d'un règlement de 1720, fait en vue d'éviter l'invasion des maladies règnant en France, et ordonnant à tous étrangers, mendiants, etc., de quitter la ville.

Le sentiment de la pitié avait du reste peu d'empire sur nos ancêtres, même quand il n'était pas combattu par la crainte. Cela se voit notamment par une ordonnance de Termonde (1718) qui défendait aux chirurgiens d'exercer leur art, en cas d'accident, avant d'avoir averti le grand bailli.

Des ordonnances royales des 1er et 23 octobre 1744 avaient prescrit certaines précautions contre les épizooties. Les magis-

trats des villes firent des règlements pour en faciliter l'exécution. A Termonde, on statua notamment (1771) que les experts commis par l'autorité publique pourraient seuls approcher le bétail atteint de maladies contagieuses; on prohiba ensuite l'importation des bêtes à cornes tant que durerait l'épizootie, et, en 1776, on ordonna même que le marché au bétail demeurerait fermé.

En 1761 et 1770, le magistrat prit également des précautions contre l'hydrophobie dont quelques cas s'étaient manifestés. Il ordonna de tenir les chiens enfermés pendant six semaines.

*Police rurale.* — Deux ordonnances, datant l'une de 1618, l'autre de 1648, prescrivaient l'échenillage des arbres.

*Matières diverses.* — Outre les ordonnances rappelées ci-dessus, les anciennes communes en faisaient une foule d'autres sur toutes les parties du droit. L'énumération de ces ordonnances sortirait du cadre de ce traité. Bornons-nous à mentionner, à titre d'exemple, des règlements sur la pêche, la chasse, le rouissage, le vol, la destruction des propriétés immobilières appartenant à autrui, le droit de succession des hôpitaux sur les biens des sœurs qui les desservaient, la vente des immeubles hypothéqués, la compétence, la procédure, l'exercice de la médecine, les loteries étrangères, les monnaies, etc.(1).

(1) Les archives de Bruges contiennent vingt-neuf registres de *Hallegeboden*, ou publications faites à la halle, à la bretèque, depuis 1490 jusqu'en 1796. Espérons que le savant archiviste de cette ville, M. GILLIODTS, publiera un jour ces documents. Le droit de police des anciennes communes allemandes ne différait pas essentiellement de celui de nos communes. Voir VON MAURER, *Geschichte der Städteverfassung in Deutschland*, IV, p. 109-111. Comp., pour ce qui concerne la France, DELAMARE, *Traité de la police*. (1729); Liv. I, tit. XII, chap. VII.

# TABLE DES LOIS, DÉCRETS ET ARRÊTÉS

CITÉS CI-DESSUS

AVEC RENVOI AUX NUMÉROS OU IL EN EST PARLÉ.

---

*Décret du* 4 *août* 1789, *sur la féodalité, art.* 2. (**321**.)

*Loi du* 18 (14-18) *décembre* 1789, *relative aux municipalités.*

*Art.* 50. Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont :....

De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. (**1**, **2**, **7**.)

*Loi du* 22 *décembre* 1789 — *janvier* 1790, *sur les assemblées administratives.*

*Sect.* III, *art.* 2. Les administrations de département seront encore chargées de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives... 5° à la conservation des propriétés publiques; 6° à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes.... (**65**.)(1)

---

(1) Ce texte diffère de celui qui a été publié en France. Voir le n° 65, note 2, ci-dessus.



*Loi du* 16-24 *août* 1790, *sur l'organisation judiciaire, tit. XI, art.* 3 *et suiv.*

*Art.* 3. Les objets de police, confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, sont : (**1** et suiv., **13**.)

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments, qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles. (**36-127, 277** et suiv.)

2° Le soin de réprimer et de punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens. (**142-174**.)

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics. (**175-241**.)

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique. (**242-269**.)

5° Le soin de prévenir par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district; (**50, 58, 201, 212, 270-317, 324**.)

6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être causés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. (**318, 319**.)

*Art.* 4. Les spectacles publics ne pourront être permis et

autorisés que par les officiers principaux. Ceux des entrepreneurs et directeurs actuels qui ont obtenu des autorisations, soit des gouverneurs des anciennes provinces, soit de toute autre manière, se pourvoiront devant les officiers municipaux, qui confirmeront leur jouissance pour le temps qui en reste à courir, à charge d'une redevance envers les pauvres. (**228**.)

*Art.* 5. Les contraventions à la police ne pourront être punies que de l'une de ces deux peines, ou de la condamnation à une amende pécuniaire, ou de l'emprisonnement par forme de correction, pour un temps qui ne pourra excéder trois jours. (**2**.)

*Loi des* 6 *et* 7-11 *septembre* 1790, *faisant suite à la loi sur l'organisation judiciaire.*

*Art.* 6. L'administration, en matière de grande voirie, appartiendra aux corps administratifs... (**65**.)

*Décret du* 2-17 *mars* 1791, *portant suppression des droits d'aides, des maîtrises et jurandes, etc.*

*Art.* 7. A compter de la publication de la présente, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier, qu'elle trouvera bon; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, et d'en acquitter le prix sur le pied mentionné dans la loi portant établissement de patente pour l'exercice de toute espèce de commerce, décrétée par la Convention nationale, en date du 4 Thermidor an III (**61**, **102** et suiv.; **109**; **179** et suiv.; **194**; **213**; **311** et suiv.).

*Loi du* 8-10 *juillet* 1791, *concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs, titre* I, *art.* 15 *et* 28. (**240**.)

*Loi du* 19-22 *juillet* 1791, ***sur la police municipale et correctionnelle.***

***Tit.* I, *art.* 9. A l'égard des lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que les cafés, cabarets, boutiques et autres, les officiers de police pourront toujours y entrer, soit pour prendre connaissance des désordres ou contraventions aux règlements, soit pour vérifier les poids et mesures, le titre des matières d'or ou d'argent, la salubrité des comestibles ou médicaments. (177 et suiv.; 191.)**

***Art.* 10. Ils peuvent aussi entrer, en tout temps, dans les maisons où l'on donne habituellement à jouer des jeux de hasard, mais seulement sur la désignation qui leur en aurait été donnée par deux citoyens domiciliés. — Ils pourront également entrer, en tout temps, dans les lieux notoirement livrés à la débauche. (177 et suiv.)**

***Art.* 29. Les règlements actuellement existants, sur le titre des matières d'or et d'argent, sur la vérification des pierres fines et fausses, sur la salubrité des comestibles et médicaments, sur les objets de serrurerie, continueront d'être exécutés, jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné. Il en sera de même de ceux qui établissent des dispositions de sûreté, tant pour l'achat et la vente des matières d'or et d'argent, des drogues, médicaments et poisons, que pour la présentation, le dépôt et l'adjudication des effets précieux dans les monts-de-piété, lombards ou autres maisons de ce genre.**

**Sont également confirmés provisoirement, les règlements qui subsistent touchant la voirie, ainsi que ceux actuellement existants à l'égard de la construction des bâtiments et relatifs à leur solidité et sûreté, sans que, de la présente disposition, il puisse résulter la conservation des attributions ci-devant faites sur cet objet à des tribunaux particuliers. (34,35.)**

***Art.* 30. La taxe des subsistances ne pourra provisoirement avoir lieu dans aucune ville ou commune, que sur le pain et la viande de boucherie, sans qu'il soit permis, en aucun cas, de l'étendre sur le vin, sur le blé, les autres grains, ni autre espèce**

de denrée, et ce sous peine de destitution des officiers municipaux. (**252, 257.**)

*Art.* 31. Les réclamations élevées par les marchands, relativement aux taxes, ne seront, en aucun cas, du ressort des tribunaux de district; elles seront portées devant le directoire du département, qui prononcera sans appel : les réclamations des particuliers contre les marchands qui vendraient au-dessus de la taxe, seront portées et jugées au tribunal de police, sauf l'appel au tribunal de district. (**252, 257.**)

*Art.* 46. Aucun tribunal de police municipale, ni aucun corps municipal ne pourra faire de règlements. Le corps municipal néanmoins pourra, sous le nom et l'intitulé de *délibérations* et sauf la réformation, s'il y a lieu, par l'administration du département sur l'avis de celle du district, faire des arrêtés sur les objets qui suivent :

1° Lorsqu'il s'agira d'ordonner des précautions locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité par les art. 3 et 4 du titre XI du décret sur l'organisation judiciaire ;

2° De publier de nouveau les lois et règlements de police ou de rappeler les citoyens à leur observation. (**1** et suiv., **143, 242.**)

*Loi du* 12-28 *juillet* 1791, *concernant les mines. Art.* 1. (**315.**)

*Loi du* 28 *septembre* — 6 *octobre* 1791, *sur la police rurale* (*Code rural*).

*Tit. I, sect. IV, art.* 20. Les corps administratifs employeront... particulièrement tous les moyens de prévenir et d'arrêter les épizooties, et la contagion de la morve des chevaux. (**301.**)

*Sect. V, art.* 2. Chaque propriétaire sera libre de faire sa récolte, de quelque nature qu'elle soit, avec tout instrument, et au moment qu'il lui conviendra...

Cependant dans les pays où *le ban de vendange* est en usage, il pourra être fait à cet égard un règlement chaque année, par le conseil général de la commune, mais seulement pour les vignes non-closes. Les réclamations qui pourraient être faites

contre le règlement, seront portées au directoire du département qui y statuera sur l'avis du directoire du district. (**322**.)

*Sect. VI, art.* 3. Sur la réclamation d'une des communautés, ou sur celle des particuliers, le directoire du département, après avoir pris l'avis de celui de district, ordonnera l'amélioration d'un mauvais chemin, afin que la communication ne soit interrompue dans aucune saison, et il en déterminera la largeur. (**77**.)

*Tit. II, art.* 9. Les officiers municipaux veilleront généralement à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes : ils seront tenus particulièrement de faire, au moins une fois par an, la visite des fours et cheminées de toutes maisons et de tous bâtiments éloignés de moins de cent toises d'autres habitations : ces visites seront préalablement annoncées huit jours d'avance.

Après la visite, ils ordonneront la réparation ou la démolition des fours et cheminées qui se trouveront dans un état de délabrement qui pourrait occasionner un incendie ou d'autres accidents : il pourra y avoir lieu à une amende au moins de 6 livres et au plus de 24 livres. (**3**.)

*Art.* 21. Les glaneurs, les râteleurs et les grappilleurs, dans les lieux ou les usages de glaner, de râteler ou de grappiller sont reçus, n'entreront dans les champs, prés et vignes récoltés et ouverts, qu'après l'enlèvement entier des fruits. En cas de contravention, les produits du glanage, du râtelage et du grappillage seront confisqués, et, suivant les circonstances, il pourra y avoir lieu à la détention de police municipale. Le glanage, le râtelage et le grappillage sont interdits dans tout enclos rural, tel qu'il est défini à l'article 6 de la quatrième section du premier titre du présent décret. (**323**.)

*Art.* 40. Les cultivateurs ou tous autres qui auront dégradé ou détérioré, de quelque manière que ce soit, des chemins publics, ou usurpé sur leur largeur, seront condamnés à la réparation ou à la restitution, et à une amende qui ne pourra être moindre de trois livres, ni excéder vingt-quatre livres. (**115**.)

*Loi du* 14 *août* 1793, *relative aux spectacles*. (**228**.)

*Arrêté du directoire exécutif du* 25 *pluviôse an IV, concernant la police des spectacles*. (**228**.)

*Code des délits et des peines du* 3 *brumaire an IV*. (**147**.)

*Loi du* 26 *ventôse an IV, qui ordonne l'échenillage des arbres*. (**324**.)

*Arrêté du directoire exécutif, du* 12 *fructidor an IV, portant défense à tous autres que les notaires, greffiers et huissiers de s'immiscer dans les prisées, estimations et ventes publiques de meubles et effets mobiliers*. (**184**.)

*Arrêté du directoire exécutif, du* 27 *messidor an V, qui ordonne l'exécution de mesures destinées à prévenir la contagion des maladies épizootiques*. (**301** et suiv.)

*Arrêté du* 7 *thermidor an VIII, relatif à l'observation des jours fériés*.

*Art*. 1. Les jours de décadi sont les seuls jours fériés reconnus par l'autorité nationale.

*Art*. 2. L'observation des jours fériés n'est d'obligation que pour les autorités constituées, les fonctionnaires publics et les salariés du gouvernement.

*Art*. 3. Les simples citoyens ont le droit de pourvoir à leurs besoins et de vaquer à leurs affaires tous les jours, en prenant du repos suivant leur volonté, la nature et l'objet de leur travail.... (**151**.)

*Loi du* 18 *germinal an X, relative à l'organisation des cultes*.

*Art*. 48. L'évêque se concertera avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches. On ne pourra les sonner, pour toute autre cause, sans la permission de la police locale. (**171** et suiv.)

*Art.* 57. Le repos des fonctionnaires publics sera fixé aux dimanches. (**151**.)

*Arrêté du* 7 *brumaire an IX, relatif à l'établissement de bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics, art.* 4. (**182**.)

*Loi du* 29 *floréal an X, relative aux contraventions en matière de grande voirie.*

*Art.* 1. Les contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs bords, fossés et ouvrages d'art, seront constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative. (**49, 67**.)

*Loi du* 22 *germinal an XI, relative aux manufactures, fabriques et ateliers.* (**161**.)

*Code civil, promulgué le* 24 *ventôse an XII.*

*Art.* 2. La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a pas d'effet rétroactif. (**17**.)

*Art.* 3. Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. (**16, 210**.)

*Art.* 77. Aucune inhumation ne sera faite sans une autorisation, sur papier libre et sans frais, de l'officier de l'état-civil, qui ne pourra la délivrer qu'après s'être transporté auprès de la personne décédée, pour s'assurer du décès, et que vingt-quatre heures après le décès, hors les cas prévus par les règlements de police. (**204**).

*Art.* 538. Les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et géné-

ralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public. (**58, 203**.)

*Art.* 544. La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. (**17** et **51**.)

*Art.* 714. Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous.

Des lois de police règlent la manière d'en jouir. (**58** et **203**).

*Décret impérial du* 23 *prairial an XII, sur les sépultures.* (**204-217**.)

*Loi du* 9-19 *ventôse an XIII, relative aux plantations des grandes routes et des chemins vicinaux.*

*Art.* 6. L'administration publique fera rechercher et reconnaître les anciennes limites des chemins vicinaux, et fixer, d'après cette reconnaissance, leur largeur suivant les localités, sans pouvoir cependant, lorsqu'il sera nécessaire de l'augmenter, la porter au-delà de six mètres, ni faire aucun changement aux chemins vicinaux qui excèdent actuellement cette dimension. (**77**.)

*Art.* 7. A l'avenir, nul ne pourra planter sur le bord des chemins vicinaux, même dans sa propriété, sans leur conserver la largeur qui leur aura été fixée en exécution de l'article précédent. (**77**.)

*Décret du* 18 *mai* 1806, *concernant le service dans les églises et les convois funèbres.*

*Tit. I, art.* 1. Les églises sont ouvertes gratuitement au public; en conséquence, il est expressement défendu de rien percevoir dans les églises et à leur entrée de plus que le prix des chaises, sous quelque prétexte que ce soit. (**202**.)

*Loi du* 16 *septembre* 1807, *relative au dessèchement des marais etc.*, *art.* 41 (**203.**) ; *art.* 53 et 56. (**86.**)

*Code d'instruction criminelle, promulgué le* 27 *nov.* 1808, *art.* 161. (**129, 134.**)

*Décret impérial du* 7 *mars* 1808, *qui fixe une distance pour les constructions dans le voisinage des cimetières hors des communes.* (**208.**)

*Loi du* 20 *avril* 1810, *sur l'organisation de l'ordre judiciaire etc.*, *art.* 46. (**128** et suiv.)

*Loi du* 21 *avril* 1810, *concernant les mines, les minières et les carrières.* (**315-317.**)

*Décret impérial du* 3 *octobre* 1810, *concernant les individus de l'un et de l'autre sexe qui sont ou qui voudront se mettre en service à Paris en qualité de domestiques.* (**162.**)

*Décret impérial du* 3 *janvier* 1813, *contenant des dispositions de police relatives à l'exploitation des mines.* (**315**).

*Décret impérial du* 25 *septembre* 1813, *portant que le décret du* 30 *octobre* 1810, *concernant les individus de l'un et de l'autre sexe, qui sont ou qui voudront se mettre en service à Paris en qualité de domestiques*, *sera exécuté dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus.* (**162.**)

*Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas*, *du* 24 *août* 1815.

*Art.* 73. Le roi soumet à la délibération du conseil d'État les propositions qu'il fait aux états généraux, et celles qui lui sont faites par eux, ainsi que toutes les mesures générales d'administration intérieure du royaume.... (**208.**)

*Art.* 155. Les administrations locales ont la direction pleine et entière, telle qu'elle est déterminée par les règlements, de

leurs intérêts particuliers ou domestiques; les ordonnances qu'elles font à ce sujet sont adressées par copie aux états de la province, et ne peuvent être contraires aux lois ou à l'intérêt général.

Le roi a, en tout temps, le droit de requérir sur l'administration des autorités locales telles informations, et de faire, à cet égard, telles dispositions qu'il trouvera nécessaires. (**4**, **253**, **293**.)

*Arrêté du* 4 *octobre* 1816, *concernant les impositions communales, art.* 2. (**265**.)

*Loi du* 6 *mars* 1818, *concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales, art.* 4. (**4**.)

*Arrêté royal du* 18 *avril* 1818, *portant des mesures pour étendre l'usage de l'inoculation de la vaccine.* (**293**.)

*Décision royale du* 9 *avril* 1819, *sur les taxes municipales.* (**265** et suiv.)

*Loi du* 29 *avril* 1819, *contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales.* (**6**, **269**.)

*Loi du* 21 *mai* 1819, *contenant une nouvelle ordonnance sur le droit de patente.*

*Art.* 2. *La patente autorise l'exercice des professions y relatées, sous quelques limitations.*

La patente donnera à la personne à qui elle est accordée, la faculté d'exercer, pendant le temps pour lequel elle a été délivrée, et partout où le patenté le jugera convenable, les commerce, profession, métier, industrie et débit y mentionnés.

Seront néanmoins considérées comme de nulle valeur les patentes qui seraient délivrées à des individus pour des professions ou métiers dont l'exercice leur serait définitivement ou conditionnellement interdit par les lois ou par les règlements approuvés par nous.

Chacun se conformera, dans l'exercice de son commerce, profession, industrie, métier ou débit, aux règlements de police générale et locale... (**61**, **179** et suiv., **195**, **213**, **253**, **254**, **310** et suiv.)

*Arrêté du* 22 *septembre* 1823, *contenant des dispositions à l'égard des collectes dans les églises ou à domicile.* (**146**).

*Arrêté royal du* 25 *janvier* 1826, *portant des dispositions au sujet de la taxe du pain.* (**252** et suiv.)

*Arrêté royal du* 18 *mai* 1827, *portant des dispositions relativement à l'établissement d'associations d'ouvriers, pour charger, décharger, transporter, déplacer, mesurer et peser les marchandises.* (**181**.)

*Arrêté du* 19 *avril* 1828, *concernant les constructions dans la proximité des cimetières établis hors des communes.* (**208**).

*Arrêté royal du* 5 *juillet* 1829, *relatif à la faculté conférée aux députations des Etats, d'autoriser des constructions dans le voisinage des cimetières.*

*Arrêté du* 24 *novembre* 1829, *portant règlement sur le service des moyens publics de transport par terre, art.* 1, 3 et 71. (**62**.)

*Arrêté du gouvernement provisoire, du* 21 *octobre* 1830. *Entière liberté pour élever des théâtres et y faire représenter des pièces. Droits d'auteurs.* (**228** et suiv.)

*Décret du Congrès national, du 7 février 1831, contenant la Constitution de la Belgique.*

*Art.* 9. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (**19, 125.**)

*Art.* 10. Le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. (**177** et suiv., **191, 296.**)

*Art.* 11. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité (**17, 51, 102, 308.**)

*Art.* 14. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. (**166** et suiv., **172, 185, 202, 214** et suiv., **233.**)

*Art.* 15. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos. (**151, 185, 202, 214** et suiv.)

*Art.* 17. L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi... (**185.**)

*Art.* 18. La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie..... (**185, 186, 233, 235.**)

*Art.* 19. Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois, qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. — Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police. (**164** et suiv., **185.**)

*Art.* 20. Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. (**185.**)

*Art.* 31. Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution. (**6, 7, 8.**)

*Art.* 67. Il (le roi) fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. (**8, 254, 308, 309, 324.**)

*Art.* 78. Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. (**8, 253, 291, 292.**).

*Art.* 107. Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. (**25, 223, 254, 286.**)

*Art.* 108. Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois. — Ces lois consacrent l'application des principes suivants :

2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine. (**6, 7, 8.**)

*Art.* 112. Il ne peut être établi de priviléges en matière d'impôts... (**56**).

*Art.* 129. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. (**28** et suiv.)

*Décret du* 18 *juillet* 1831. *Loi sanitaire.* (**291** et suiv., **305**.)

*Arrêté royal du* 17 *août* 1831, *prescrivant des mesures sanitaires, art.* 29. (**305**.)

*Arrêté du* 29 *février* 1836, *concernant les constructions, plantations et autres travaux à faire le long des grandes routes, etc.*

*Art.* 1. Quiconque voudra construire, reconstruire, réparer ou améliorer des édifices, maisons, bâtiments, murs, ponts, ponceaux, aqueducs, faire des plantations ou autres travaux

quelconques, le long des grandes routes, soit dans les traverses des villes, bourgs ou villages, soit ailleurs, devra préalablement y être autorisé par la députation des états de la province, se conformer aux conditions et suivre les alignements qui lui seront prescrits par ce collége, sauf les droits à une juste et préalable indemnité, dans le cas où une partie de sa propriété devrait, par suite des nouveaux alignements adoptés, être incorporée dans la voie publique.

*Art.* 2. Les contraventions aux dispositions qui précèdent seront constatées dans la forme ordinaire et réprimées conformément à la loi du 6 mars 1818, indépendamment des mesures qui pourront être prises pour faire effectuer la démolition des maisons, bâtiments, murs, etc., construits, reconstruits, réparés ou améliorés, ou l'enlèvement des plantations faites sans autorisation préalable. (**69**, **70**, **134**.)

*Loi communale du* 30 *mars* 1836.

Art. 71. La publicité des séances du conseil est obligatoire lorsque les délibérations ont pour objet :

1° Les budgets, à l'exception du chapitre des traitements, et les comptes ;

2° Le principe de toute dépense qui ne peut être couverte par les revenus de l'année, ou le solde en caisse de la commune, ainsi que les moyens d'y faire face ;

3° La création d'établissements d'utilité publique ;

4° L'ouverture des emprunts ;

5° L'aliénation totale ou partielle des biens ou droits immobiliers de la commune, les échanges et transactions relatives à ces biens ou droits, les baux emphytéotiques, les constitutions d'hypothèques, les partages des biens indivis;

6° La démolition des édifices publics ou des monuments anciens.

Toutefois, dans les cas précités, les deux tiers des membres présents pourront, par des considérations d'ordre public, et à cause d'inconvénients graves, décider que la séance ne sera point publique.

La publicité est interdite dans tous les cas où il s'agirait de questions de personnes, même aux termes des paragraphes précédents.

Dès qu'une question de ce genre sera soulevée, le président prononcera immédiatement le huis-clos, et la séance ne pourra être reprise en public que lorsque la discussion de cette question sera terminée.

Dans tous les autres cas, la publicité est facultative ; elle aura lieu lorsqu'elle sera demandée par les deux tiers des membres présents à la séance. (**325**.)

Art. 72. Le président a la police de l'assemblée; il peut, après en avoir donné l'avertissement, faire expulser à l'instant du lieu de l'auditoire tout individu qui donnera des signes publics soit d'approbation, soit d'improbation, ou excitera du tumulte de quelque manière que ce soit.

Le président peut en outre dresser procès-verbal à charge du contrevenant, et le renvoyer devant le tribunal de simple police, qui pourra le condammer à une amende d'un à quinze francs, ou à un emprisonnement d'un à trois jours, sans préjudice d'autres poursuites, si le fait y donne lieu. (**326**.)

Art. 73. Les conseils communaux pourront faire des règlements d'ordre et de service intérieur. (**326**.)

*Art.* 75. Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.

Les délibérations sont précédées d'une information, toutes les fois que le gouvernement le juge convenable, ou lorsqu'elle est prescrite par les règlements. (**6**, **7**, **8**, **160**, **255**.)

*Art.* 76. Néanmoins, sont soumises à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du roi, les délibérations du conseil sur les objets suivants :

5° L'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et des règlements y relatifs ; (**6, 56, 266.**)

7° La fixation de la grande voirie et les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes

rurales ; l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression. (**65, 69, 75, 82.**)

*Art.* 77. Sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial les délibérations des conseils communaux sur les objets suivants :

2° La répartition et le mode de jouissance du patûrage, affouage et fruits communaux, et les conditions à imposer aux parties prenantes lorsqu'il y a eu réclamation contre les délibérations de l'autorité communale. (**6, 323.**)

4° Les règlements relatifs au parcours et à la vaine pâture ; (**6**)

5° Les règlements ou tarifs relatifs à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, et de stationnement sur la voie publique, ainsi que des droits de pesage, mesurage et jaugeage ; (**6, 59, 61, 63, 203, 266** et suiv.)

*Art.* 78. Le conseil fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale.

Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale ou provinciale.

Le conseil en transmet, dans les quarante-huit heures, des expéditions à la députation permanente du conseil provincial.

Les conseils communaux peuvent statuer des peines contre les infractions à leurs ordonnances, à moins qu'une loi n'en ait fixé. Ces peines ne pourront excéder celles de simple police.

Les amendes plus fortes que celles autorisées par la présente loi, qui sont portées par les règlements et ordonnances actuellement en vigueur, seront réduites de plein droit au maximum des amendes de simple police, à l'expiration des deux années qui suivront sa promulgation.

Les contraventions à ces règlements seront dès maintenant poursuivies et jugées comme contraventions de simple police.

Expéditions des ordonnances de police seront immédiatement transmises au greffe du tribunal de première instance et à celui de la justice de paix, où elles seront inscrites sur un registre à ce destiné.

Mention de ces ordinances sera insérée au Mémorial administratif de la province. (**5, 6, 8** et suiv., **27, 33**.)

*Art.* 86. Lorsque le conseil a pris une résolution qui sort de ses attributions ou qui blesse l'intérêt général, le gouverneur peut en suspendre l'exécution.

Dans ce cas, la députation permanente du conseil provincial décide si la suspension peut être maintenue, sauf l'appel au roi soit par le gouverneur, soit par le conseil communal.

Les motifs de la suspension seront immédiatement communiqués au conseil communal.

Si l'annulation n'intervient pas dans les quarante jours à partir de la communication au conseil, la suspension est levée (**27**).

*Art.* 87. Le roi peut, par un arrêté motivé, annuler les actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l'intérêt général.

Néanmoins ceux de ces actes approuvés par la députation permanente du conseil provincial, devront être annulés dans le délai de quarante jours à dater de l'approbation.

Les autres actes qui auraient été communiqués par l'autorité locale au gouvernement de la province ou au commissariat d'arrondissement, ne pourront être annulés que dans le délai de quarante jours à partir de celui de leur réception au gouvernement provincial ou au commissariat d'arrondissement.

Après le délai de quarante jours fixé dans les deux paragraphes précédents, les actes mentionnés dans ces mêmes paragraphes ne pourront être annulés que par le pouvoir législatif. (**27, 91, 107**.)

*Art.* 90. Le collége des bourgmestre et échevins est chargé :

1° De l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale ; (**158, 297**.)

2° De la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal ; (**297**.)

4° De l'exécution des lois et règlements de police[1] ;

6° De la direction des travaux communaux ; (**53**.)

(1) Voir la loi du 30 juin 1842 ci-après.



7° Des alignements de la grande et petite voirie, en se conformant, lorsqu'il en existe, aux plans généraux adoptés par l'autorité supérieure, et sauf recours à cette autorité et aux tribunaux, s'il y a lieu, par les personnes qui se croiraient lésées par les décisions de l'autorité communale.

Néanmoins, en ce qui concerne la grande voirie, les alignements donnés par le collége sont soumis à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial. (**69, 82, 85, 91, 141**.)

8° De l'approbation des plans de bâtisse à exécuter par les particuliers, tant pour la petite que pour la grande voirie, dans les parties agglomérées des communes de 2,000 habitants et au-dessus, sauf recours à la députation permanente du conseil provincial et, s'il y a lieu, au gouvernement, sans préjudice du recours aux tribunaux, s'il s'agit de questions de propriété. (**71-74, 81, 90, 91, 141**.)

Le collége sera tenu de se prononcer dans la quinzaine à partir du jour du dépôt des plans. (**85**.)

12° De faire entretenir les chemins vicinaux et les cours d'eau, conformément aux lois et aux règlements de l'autorité provinciale. (**77**.)

*Art.* 94. En cas d'émeute, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique, ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, les bourgmestre et échevins (1) pourront faire des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner sur-le-champ communication au conseil, et d'en envoyer immédiatement copie au gouverneur, en y joignant les motifs pour lesquels ils ont cru devoir se dispenser de recourir au conseil. L'exécution pourra être suspendue par le gouverneur. Dans les cas mentionnés au présent article, le collége des bourgmestre et échevins pourra délibérer, quel que soit le nombre des membres présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante (2). Ces réglements et ordon-

(1 et 2) Voir la loi du 30 juin 1842 ci-après.

nances cesseront immédiatement d'avoir effet s'ils ne sont confirmés par le conseil à sa plus prochaine réunion. (**164** et suiv. **217**.)

*Art.* 95. Le collége des bourgmestre et échevins est chargé du soin d'obvier et de remédier aux événemens fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés et les furieux laissés en liberté.

S'il y a nécessité de déposer la personne de l'insensé ou du furieux dans un hospice, maison de santé ou de sécurité, il y sera pourvu par le collége, à la charge d'en donner avis dans les trois jours au juge-de-paix ou au procureur du roi. (**318**.)

*Art.* 96. Au collége des bourgmestre et échevins appartient la surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche.

Il prend à cet effet les mesures propres à assurer la sûreté la moralité et la tranquillité publiques.

Le conseil fait à ce sujet tels règlements qu'il juge nécessaires et utiles. (**8**, **218** et suiv.)

*Art.* 97. La police des spectacles appartient au collége des bourgmestre et échevins ; il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de la tranquillité publique.

Ce collége exécute les règlemens faits par le conseil communal pour tout ce qui concerne les spectacles. Le conseil veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public. (**228** et suiv.)

*Art.* 102. Les règlements et ordonnances du conseil ou du collége sont publiés par les soins des bourgmestre et échevins, par la voie de proclamations et d'affiches : dans les campagnes la publication se fait à l'issue du service divin.

En cas d'urgence, dans ces dernières communes, le collége des bourgmestre et échevins est autorisé à adopter tel mode de publication qu'il croit convenable.

Ces règlements et ordonnances deviennent obligatoires le cinquième jour après leur publication, sauf le cas où ce délai aurait été abrégé par le règlement ou l'ordonnance.



Ils sont publiés dans la forme suivante :

Le conseil communal (ou le collége des bourgmestre et échevins) de la commune de . . . province de . . . arrête ou ordonne. (**28** et suiv.)

*Art.* 127. Indépendamment des attributions déterminées par les lois existantes, les commissaires de police et leurs adjoints sont chargés, sous l'autorité du collége des bourgmestre et échevins(1) d'assurer l'exécution des règlements et ordonnances de police locale. (**15**, **296**, **297**.)

*Art.* 131. Le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles quo les lois mettent à la charge de la commune, et spécialement les suivantes :

19° Les dépenses de la voirie communale et des chemins vicinaux, des fossés, des aqueducs et des ponts qui sont légalement à la charge de la commune. (**53** et suiv., **83**).

*Loi provinciale du* 30 *avril* 1836, *art.* 82. (**199.**) — *Art.* 85. (**11, 77, 292, 324.**) — *Art.* 86, 5°. (**199.**) — *Art.* 86, 6°. (**11.**)

*Loi du* 10 *avril* 1841, *sur les chemins vicinaux.*

*Art.* 13. Les dépenses relatives aux chemins vicinaux sont à la charge des communes.

Néanmoins les conseils provinciaux pourront statuer que ces dépenses seront en tout ou en partie à la charge des propriétaires riverains, là où l'usage en est établi... (**53.**)

*Art.* 14. En cas d'insuffisance des revenus ordinaires de la commune, il est pourvu, chaque année, aux dépenses des chemins vicinaux, au moyen :

1° D'une prestation d'une journée de travail à fournir par chaque chef de famille ou chef d'établissement... (**54.**)

*Art.* 32. Les peines à établir par les conseils provinciaux

(1) Voir la loi du 30 juin 1842 ci-après.

pour contraventions à leurs règlements, en matière de chemins vicinaux, ne pourront excéder celles de simple police... (**77.**)

*Art.* 33. Outre la pénalité, le juge de paix prononcera, s'il y a lieu, la réparation de la contravention dans le délai qui sera fixé par le jugement, et statuera qu'en cas d'inexécution, l'administration locale y pourvoira aux frais du contrevenant, qui, en vertu du même jugement, pourra être contraint au remboursement de la dépense sur simple état dressé par le collége échevinal... (**133** et suiv.)

## *Loi du* 30 *juin* 1842, *apportant des modifications à la loi communale, en ce qui concerne les bourgmestres.*

*Article unique.* La loi du 30 mars 1836, sur l'organisation communale, est modifiée comme suit :...

*Modification à l'art.* 90. — Le n° 4° de l'art. 90 est supprimé et remplacé par la disposition suivante, qui sera la disposition finale de l'article :

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police ; néanmoins il peut, sous sa responsabilité, déléguer cette attribution, en tout ou en partie, à l'un des échevins. (**127, 131, 217, 280, 297**).

*Modification de l'art.* 94. — La mention *des échevins* et la disposition suivante sont retranchées de l'art. 94 :

*Dans les cas mentionnés au présent article, le collége des bourgmestre et échevins pourra délibérer, quel que soit le nombre des membres présents ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.*

*Modifications aux art.* 123, 126 *et* 127. — Le *bourgmestre* est substitué au *collége des bourgmestre et échevins* dans les art. 123, 126 et 127.

## *Loi du* 1er *février* 1844, *sur la police de la voirie.*

*Tit.* I, *art.* 1. Les rues, ruelles, passages et impasses établis à travers les propriétés particulières, et aboutissant à la voie

publique, dans les villes et dans les portions agglomérées de communes rurales de deux mille habitants et au-dessus, sont considérés comme faisant partie de la voirie urbaine.

Le roi, sur l'avis de la députation permanente du conseil provincial, le conseil communal entendu, déterminera :

1° Les agglomérations qui, dans les communes rurales mentionnées ci-dessus, doivent être soumises au régime de la présente loi ;

2° Les habitations isolées, mais avoisinantes, qui doivent être considérées comme faisant partie de ces agglomérations. (**44, 57, 75, 80**.)

*Art.* 2. Ces voies de communication, quelle qu'en soit la destination, ne peuvent être ouvertes qu'après avoir obtenu l'autorisation de l'administration communale et conformément au plan adopté.

En cas de contravention, l'administration communale ordonnera la fermeture et indiquera les travaux à faire à cette fin. (**82** et suiv.)

*Art.* 3. Le contrevenant sera condamné à exécuter ces travaux dans le délai qui sera fixé par le jugement. Passé ce délai, il sera procédé ainsi qu'il sera dit ci-après, sans préjudice de l'amende comminée par l'art. 9.

*Art.* 4. Dans les villes et dans les parties agglomérées des communes rurales mentionnées à l'art. 1, aucune construction ou reconstruction, ni aucun changement aux bâtiments existants, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien, sur des terrains destinés à reculement, en conformité des plans d'alignement dûment approuvés, ne peuvent être faits avant d'avoir obtenu l'autorisation de l'administration communale.

Il sera donné récépissé de la demande d'autorisation, et s'il y a lieu, du dépôt du plan, par un membre de l'administration communale ou par le secrétaire. (**83** et suiv.; **89** et suiv.)

*Art.* 5. L'administration communale est tenue de se prononcer dans le délai de trois mois à dater de la réception de la demande. (**89**.)

*Art.* 6. Si, pour exécuter les plans d'alignement, il y a lieu

d'incorporer à la voie publique une partie du terrain particulier, et si l'indemnité n'est point réglée de commun accord, l'action en expropriation sera intentée par l'administration communale, dans le délai d'un mois à dater de la décision. Le propriétaire pourra faire cesser l'action, en déclarant qu'il renonce à sa demande et en se soumettant à payer les frais.

Le jugement qui interviendra sur cette action fixera le délai dans lequel l'indemnité devra être acquittée ou consignée. (**89** et suiv.)

*Art.* 7. A défaut par l'administration communale, soit de se prononcer sur la demande d'autorisation, soit d'intenter dans le délai ci-dessus fixé l'action en expropriation, soit d'acquitter ou de consigner l'indemnité dans le délai fixé par le jugement, le propriétaire, quinze jours après qu'il aura mis l'administration communale en demeure et dénoncé cette mise en demeure à la députation permanente du conseil provincial, rentrera dans la libre disposition de la partie de sa propriété destinée au reculement, et il pourra y faire telles constructions qu'il trouvera convenir, sans être soumis à d'autres obligations que celles auxquelles sont assujettis les propriétaires non sujets au reculement. (**89, 91.**)

*Art.* 8. Le propriétaire pourra exercer son recours à la députation permanente du conseil provincial, et s'il y a lieu au roi, contre les décisions de l'administration communale rendues en vertu des articles précédents. (**89**.)

*Art.* 9. Les contraventions à la présente loi seront punies d'une amende de fr. 16 à 200.

Néanmoins, les tribunaux sont autorisés à réduire l'amende même au-dessous de 16 francs, si les circonstances paraissent atténuantes et que le préjudice causé n'excède pas 25 francs, sans que, dans aucun cas, l'amende puisse être au-dessous des amendes de simple police. (**134** et suiv.)

*Art.* 10. Outre la pénalité, le tribunal prononcera, s'il y a lieu, la réparation de la contravention, en condamnant les contrevenants à rétablir les lieux dans leur état primitif, par la démolition, la destruction ou l'enlèvement des ouvrages illégalement exé-

cutés. Toutefois, le condamné aura l'option d'exécuter les conditions légalement imposées par les arrêtés d'autorisation. (**133** et suiv.)

*Art.* 11. Le jugement fixera le délai dans lequel l'option devra être faite et suivie d'exécution complète. (**134**.)

Après l'expiration de ce délai, le jugement sera exécuté par l'administration aux frais du contrevenant, qui pourra être contraint au remboursement de la dépense, sur simple état dressé par l'autorité qui aura fait effectuer la démolition ou l'enlèvement. Le remboursement des dépenses faites avant la condamnation, pour le rétablissement des lieux, sera ordonné et poursuivi de la même manière. L'état sera visé et rendu exécutoire par l'ordonnance du président du tribunal qui a connu de la contravention.

Cette ordonnance sera exécutée par provision, nonobstant toute opposition ou appel.

*Art.* 12. Il pourra être formé opposition à cette ordonnance; l'opposition contiendra assignation devant le tribunal qui a connu de la contravention, et l'affaire sera instruite et jugée comme matière sommaire.

*Art.* 13. Dans le cas de renvoi à fins civiles, sur la question préjudicielle, la partie qui aura proposé l'exception devra se pourvoir devant le juge compétent et justifier de ses diligences dans le mois, sinon il sera passé outre à l'instruction et au jugement de la contravention.

Les affaires renvoyées à fins civiles seront instruites et jugées comme affaires sommaires et urgentes (1).

*Tit.* II, *art.* 14. Les dispositions des art. 10, 11, 12 et 13 de la présente loi sont communes aux contraventions en matière de grande voirie.

Les dispositions de ces mêmes articles sont spécialement applicables aux contraventions prévues par l'arrêté du 29 fé-

(1) Voir les art. 15 et suiv., 27 et 28 de la loi du 17 avril 1878, contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale.



vrier 1836 ; et néanmoins, lorsqu'une partie de la propriété riveraine devra, par suite des nouveaux alignements adoptés, être incorporée à la voie publique, les nouveaux alignements ne pourront être prescrits ni exécutés avant le payement, ou, s'il y a lieu, la consignation de l'indemnité due au propriétaire. (**134.**)

*Loi du* 20 *mai* 1846, *sur les ventes publiques, en détail, de marchandises neuves.* (**184.**)

*Arrêté royal du* 12 *novembre* 1849, *sur la marche à suivre pour constater la publication des règlements et ordonnances des autorités communales.* (**29.**)

*Loi du* 21 *janvier* 1852, *portant interprétation de l'article* 78 *de la loi du* 30 *mars* 1836 *sur les pouvoirs communaux.*

*Article unique.* L'ordonnance de police communale par laquelle il est enjoint aux propriétaires riverains des rues où se trouvent des aqueducs, de supprimer les puits ou fosses d'absorption, est portée dans les limites de l'art. 78 de la loi du 30 mars 1836 sur les pouvoirs communaux, et n'est contraire ni aux dispositions des articles 2 du Code civil et 4 du Code pénal, ni à celles de l'article 11 de la Constitution. (**17.**)

*Loi interprétative du* 31 *décembre* 1854, *concernant le règlement de police du* 25 *mai* 1852 *de la ville d'Anvers sur le transport des cercueils.*

*Article unique.* — L'ordonnance de police communale, réglant le mode du transport des corps dans les communes où il n'existe pas d'entreprises et de marchés pour les sépultures, et prescrivant qu'à moins d'une autorisation spéciale du collége des bourgmestre et échevins, qui ne l'accordera que pour des cas exceptionnels, les cercueils ne pourront être portés que par les préposés de l'administration des hospices civils, rentre dans les limites de l'article 78 de la loi du 30 mars

1836, de l'article 21 du décret du 23 prairial an XII et de l'article 9 du décret du 18 mai 1806, et n'est contraire ni à l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791, ni à l'article 2 de la loi du 21 mai 1819. (**213.**)

*Arrêté royal du* 22 *mai* 1854 *fixant les conditions sous lesquelles on peut avoir droit à indemnité sur le fonds d'agriculture.* (**308.**) (1)

*Loi du* 1er *octobre* 1855, *sur les poids et mesures.* (**242, 245** et suiv.)

*Arrêté royal du* 6 *octobre* 1855, *réglant le service de la vérification des poids et mesures, etc., art.* 37. (**245.**)

*Loi du* 2 *juin* 1856, *sur les recensements généraux et les registres de population.* (**154-159.**)

*Arrêté royal du* 29 *janvier* 1863, *sur la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.* (**312, 314.**)

*Loi du* 7 *février* 1866, *relative aux mesures à prendre contre le typhus contagieux épizootique.* (**303.**)

*Arrêté royal du* 31 *octobre* 1866, *réglant la tenue des registres de population, art.* 25 (**160.**)

*Code pénal publié le* 9 *juin* 1867, *mis à exécution le* 15 *octobre* 1867.

*Art.* 2 (**16**). — *Art.* 6 (**257**).— *Art.* 28 (**22, 23**).— *Art.* 38 **22**). — *Art.* 42 (**21**). — *Art.* 100 (**16**). — *Art.* 228 (**158**). — *Art.* 315, n° 1 (**283**); n° 2 (**51, 105** et suiv.) — *Art.* 319 (**301**). — *Art.* 320 (**301**). — *Art.* 321 (**301**). — *Art.* 453 (**205, 206**). — *Art.* 454 (**246**). — *Art.* 500 (**246**). — *Art.* 519 (**283**). — *Art.* 521 (**67**).— *Art.* 551, n° 1 (**283**); n° 2 (**51, 105** et suiv.); n° 3 (**51, 92** et suiv.); n° 4 (**51, 107. 111** et suiv.); n° 5 (**106**

(1) Cet arrêté a été modifié par un arrêté du 1er décembre 1868.

et suiv.; **121**); n° 6 (**122** et suiv. **141**); n° 7 (**223, 277** et suiv.). — *Art.* 552, n° 3 (**324**). — *Art.* 553, n° 1 (**285**); n° 2 (**323**).— *Art.* 555 (**196** et suiv.). — *Art.* 556, n° 2 (**319**); n° 5 (**275**). — *Art.* 557, n° 1 (**62**); n° 2 (**62, 319**); n° 3 (**201**). — *Art.* 559, n° 2 (**319**). — *Art.* 560, n° 2 (**67**). — *Art.* 561, n° 1 (**150** et suiv.); n° 2 (**246, 251**); n° 3 (**246, 251**); n° 4 (**245**).

*Loi du* 15 *mai* 1870, *portant abolition des droits sur le sel et le poisson, etc.*

*Art.* 2. Les droits d'entrée sur les poissons de toute espèce sont supprimés. Il est interdit d'entraver le commerce du poisson, soit en imposant une expertise préalable à la mise en vente, soit en rendant l'usage de la minque obligatoire, soit en défendant la vente à domicile ou le colportage, soit par toute autre mesure restrictive. (**263.**)

*Loi du* 27 *mai* 1870, *apportant des modifications à la loi sur l'organisation provinciale du* 30 *avril* 1836.

*Article unique.* La loi sur l'organisation provinciale, du 30 avril 1836, est modifiée comme suit :

1° Est abrogé le § 1er de l'art. 82, portant :

« Le conseil prononce sur les demandes des conseils communaux ayant pour objet l'établissement, la suppression, les changements des foires et marchés dans la province.... » (**199.**)

*Loi du* 9 *juillet* 1875, *sur les tramways.*

*Art.* 7. Les règlements de police relatifs à l'exploitation des tramways seront arrêtés par l'autorité dont émanera la concession. Ils devront, dans tous les cas, être approuvés par le gouvernement. (**62.**)

*Lois électorales coordonnées, publiées en vertu de l'arrêté royal du* 17 *mai* 1878, *art.* 97 et 98. (**236.**)

# TABLE

DES PRINCIPAUX ARRÊTS DE LA COUR DE CASSATION DE BELGIQUE CITÉS CI-DESSUS, AVEC RENVOI AUX NUMÉROS OU IL EN EST PARLÉ.

---

# TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES.

## A.

## B.



## C.

D.

## E.

## F.



## G.



## H.



## I.

## J.



## L.



## M.

## N.



## O.



## P.





## Q.



## R.

## S.

## T.



## U.



## V.





---

# TABLE DES MATIERES.

Pages.



---

# ERRATA.

---

| *Pages :* | *Ligne :* | *Au lieu de :* | *Lisez :* |
|---|---|---|---|
| 58 | 30 | séparativement | séparément. |
| 75 | 30 | les communes | la commune. |
| 78 | 7 | pour effectuer | pour faire effectuer |
| 78 | 10 | sans autorisation | sans autorisation préalable. |
| 90 | 9 | *Section IV* | *Section VI.* |
| 111 | 3 | telle construction | telles constructions. |
| 111 | 4 | jugera convenable | trouvera convenir. |
| 138 | 12 | collége échevinal | collége échevinal ou le bourgmestre. |
| 387 | 10 | *après les mots :* Un arrêté royal du 22 mai 1854, *lisez :* modifié par un arrêté du 1er décembre 1868. | |

---

